LIBRARY OF THE
UNIVERSITY OF ILLINOIS
AT URBANA-CHAMPAIGN

LAW

Digitized by the Internet Archive
in 2018 with funding from
University of Illinois Urbana-Champaign Alternates

https://archive.org/details/revuededroitinte4819unse

REVUE

DE

DROIT INTERNATIONAL

ET DE

LÉGISLATION COMPARÉE.

TROISIÈME SÉRIE. — TOME II.

TROISIÈME SÉRIE. — TOME II
QUARANTE-HUITIÈME ANNÉE

1921 — Nos 1-2.
PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE PAR MM. ROLIN-JAEQUEMYNS, ASSER ET WESTLAKE.

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM.

Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, membre de l'Institut de droit international;

Paul HYMANS, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Bruxelles;

James Brown SCOTT, membre de l'Institut de droit international, président de l'Institut américain de droit international;

Jules VAN DEN HEUVEL, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain;

Albéric ROLIN, professeur émérite de l'Université de Gand, secrétaire général de l'Institut de droit international;

Paul FAUCHILLE, Directeur de la *Revue générale de Droit international public*, membre associé de l'Académie royale de Belgique, membre de l'Institut de droit international;

A. de LAPRADELLE, professeur à la faculté de droit de Paris, associé de l'Institut de droit international;

George Grafton WILSON, professeur à Harvard University, associé de l'Institut de droit international;

Et sous la direction de M. **Charles DE VISSCHER**, professeur à l'Université de Gand.

DIRECTION DE LA REVUE : 84, COUPURE, GAND

Administration :
GEORGES VAN CAMPENHOUT, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LA HAYE
BELINFANTE FRÈRES

PARIS
A. PEDONE

TOUS DROITS RÉSERVÉS

K
21
.D43K
V.48
SER.3
V.2

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE.

LES DÉBUTS DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR
M. Paul HYMANS.
Ministre d'État.

Le Pacte de la Société des Nations, l'interprétation de plusieurs de ses clauses et les premières applications qui en ont été faites, la mise en mouvement de cet énorme mécanisme politique et juridique et le rendement utile qu'on en peut attendre sont devenus depuis quelques mois le sujet de sérieuses discussions et de commentaires variés. Des notions, des institutions nouvelles surgissent. De larges perspectives, que couvre encore la brume de l'avenir, s'ouvrent à l'exploration des juristes et des hommes d'Etat.

La *Revue de Droit International* se propose, me dit-on, de consacrer une série d'études aux questions principales que soulèvent le Pacte et les premières manifestations de vie de la Société des Nations ; il a paru utile de tracer ici un exposé sommaire de l'activité de la Société depuis l'origine, qui ne remonte guère à plus d'un an.

C'est en février 1919 qu'une Commission, recrutée parmi les délégués de plusieurs des Etats représentés à la Conférence de la Paix, commença, à Paris, l'élaboration du Pacte.

Cette Commission, présidée par M. Wilson, formait l'une des Sections de la Conférence. L'avant-projet que la Commission prit pour base de ses délibérations était d'origine britannique. Le projet définitif fut adopté par la Conférence, en séance

plénière, vers la fin d'avril 1919 et incorporé dans le traité de Versailles.

Le Pacte crée trois organes, le Conseil, l'Assemblée, le Secrétariat général. Il en prévoit un quatrième, que le Conseil et l'Assemblée ont pour tâche de constituer : c'est la Cour permanente de Justice Internationale. Sir Eric Drummond fut désigné comme secrétaire général par les principales Puissances; une disposition spéciale du Pacte appela à siéger au Conseil pour la première fois, à côté des représentants des cinq principales Puissances alliées et associée, qui en sont membres permanents, les représentants de la Belgique, du Brésil, de l'Espagne et de la Grèce, en attendant que la première assemblée générale désignât souverainement les quatre membres non permanents, qui, avec les cinq grandes Puissances, constituent ce Collège restreint.

Le Conseil inaugura ses travaux à Paris le 16 janvier 1920 et les continua dans une série de sessions qui se tinrent à Londres, à Rome, à Saint-Sébastien et à Bruxelles, à Genève enfin, où il se fixa à la veille de l'ouverture de la première session de l'Assemblée.

Pendant huit mois la Société des Nations se concentre dans le Conseil. Il délibère et agit seul. C'est l'unique organe qui fonctionne. Les deux autres organes essentiels de la Société, l'Assemblée et la Cour Suprême de Justice ne sont pas encore en vie.

Le programme des travaux assignés à ce collège restreint est touffu, varié, complexe. Le Conseil organise le gouvernement de la Sarre; il élabore le statut et approuve la constitution de la ville libre de Dantzig, placée sous la protection de la Société des Nations et où il envoie un haut commissaire; il confirme le transfert définitif à la Belgique des cantons d'Eupen et de Malmédy, à la suite de la consultation populaire prévue par le Traité de Versailles; il tente, mais sans succès devant la résistance des Soviets, d'organiser une enquête économique en Russie; il convoque à Bruxelles la Conférence financière et économique; il convoque à La Haye un comité de juristes pour préparer le projet d'institution de la Cour permanente de Justice Interna-

tionale. Il étudie l'application de l'article 22 du Pacte qui établit le système des mandats pour l'administration des territoires enlevés à l'Empire ottoman et des anciennes colonies allemandes. C'est un système nouveau dans le droit international, inspiré par une pensée de sollicitude tutélaire et de protection à l'égard de populations qui occupent des degrés différents de l'échelle de la civilisation; les unes, celles de l'Asie-Mineure, sont presque mûres pour l'existence indépendante; d'autres sont demeurées à un stade encore primitif de l'évolution humaine, ce sont les peuplades de l'Afrique centrale; enfin certaines régions, à raison de leur exiguïté, ou de leur situation géographique, ne sauraient être mieux administrées que sous les lois de l'Etat mandataire, comme une partie intégrante de son territoire.

Le Pacte formule, pour l'administration de ces diverses catégories de communautés et de régions, des prescriptions à l'observation desquelles le Conseil a pour devoir de veiller. Les Etats mandataires doivent chaque année rédiger un rapport sur l'exécution du mandat. Une commission spéciale étudiera ces rapports et donnera son avis.

Le Conseil consacra de longues discussions à la délicate question des mandats. Dans sa session de Saint-Sébastien, il établit les principes et la méthode. Il arrêta, dans les sessions qui suivirent, les règles constitutives de la Commission des mandats. Ce sera une Commission de neuf membres, choisis à raison de leur compétence personnelle et qui ne représenteront pas leur gouvernement. Quatre seront de la nationalité des Etats mandataires, la France, la Grande-Bretagne, la Belgique et le Japon; cinq, c'est-à-dire la majorité, seront des nationaux d'Etats non mandataires.

Les mandats dits mandats C, s'appliquant à la troisième catégorie des régions indiquées à l'article 22 du Pacte, furent approuvés par le Conseil en décembre 1920 dans la session de Genève. Mais l'attribution de l'un d'eux a soulevé récemment des objections de la part des Etats-Unis; le Conseil n'ayant pas compétence pour régler l'attribution des mandats, a porté la réclamation formulée par le gouvernement américain à la con-

naissance des principales Puissances alliées. Quant aux mandats A, s'appliquant à l'Asie-Mineure et aux mandats B, s'appliquant à l'Afrique centrale, le Conseil a résolu d'en ajourner l'examen et a invité les Etats-Unis à y participer. Ces dernières décisions ont été prises postérieurement à l'Assemblée de Genève. Mais il nous a paru utile de les rattacher aux délibérations antérieures du Conseil, afin de faire de l'activité de celui-ci un tableau d'ensemble sommaire, sans doute, mais offrant quelque unité, et qui, joint au résumé qu'on trouvera plus loin des débats de l'Assemblée, permet de juger, dans leur totalité, les efforts et l'œuvre de la Société des Nations.

Le Conseil fut appelé encore à intervenir dans deux litiges politiques, celui qui s'éleva entre la Finlande et la Suède au sujet des îles Aaland et le conflit qui faillit mettre aux prises la Pologne et la Lithuanie.

Il chargea des juristes d'abord, puis une commission diplomatique d'étudier sous tous ses aspects la question des îles Aaland. Il obtint de la Pologne et de la Lithuanie, qui allaient en venir aux mains, qu'elles signent un armistice. Il leur proposa et leur fit accepter une consultation populaire qui déciderait du sort des territoires contestés entre les deux pays. Il envoya à Vilna une commission militaire et civile présidée par le colonel Chardigny, qui préparerait la consultation électorale et en déterminerait les modalités et il organisa une expédition de troupes internationales, la première, en vue d'assurer l'ordre et la régularité des opérations.

Depuis l'Assemblée de Genève, des incidents imprévus ont fait paraître inopportune et difficilement réalisable la solution qui avait été admise et dans sa dernière session le Conseil a proposé aux gouvernements polonais et lithuanien de nouer des négociations directes sous la présidence de l'un de ses membres, afin de résoudre d'un commun accord les questions territoriales, politiques et économiques qui divisent ces deux pays.

Ce rapide exposé des travaux du Conseil permettra de mieux comprendre le rôle de l'Assemblée de Genève. Elle complète l'œuvre du Conseil, étend et oriente l'activité de celui-ci, lui

trace des devoirs et des directions, lui demande des explications et lui fait connaître ses vœux.

Elle se réunit à Genève le 15 novembre 1920, dix mois après la première séance du Conseil. Et le Conseil siège simultanément et à côté d'elle. Elle se sépare le 18 décembre après trente-trois séances publiques.

J'ai décrit ailleurs la physionomie de l'Assemblée (1) dont le secrétariat général de la Société a publié à Genève un compte rendu sténographique; les rapports et les procès-verbaux des commissions ont été en même temps livrés à la publicité.

L'Assemblée ne s'érigea pas en super-Parlement d'un super-Etat, mais elle fut un grand Parlement international, qui eut de la vie, de la sonorité, de l'émotion, du mouvement.

Quelle fut l'œuvre accomplie?

Assurément, disais-je dans la *Revue politique et littéraire*, l'Assemblée n'a résolu aucun des lourds problèmes politiques qui pèsent sur l'Europe.

Elle n'y prétendait point et ne l'aurait pu tant à raison de la situation trouble et fiévreuse où se débattent les peuples, que de la limitation de ses propres forces.

Le Conseil Suprême des Alliés, la Conférence des Ambassadeurs, la Commission des Réparations n'ont point réussi encore à régler définitivement l'exécution des quelques-unes des clauses les plus importantes du Traité de Versailles. Le Traité de Sèvres n'est pas ratifié et l'on parle de le reviser. La Russie est dans le chaos et toute l'Europe orientale en fermentation.

Quant à la Société des Nations, elle débute et n'en est encore qu'à un stade de primaire développement. A se lancer dans de vastes entreprises, un équipage aventureux risquerait de faire sombrer le navire, à peine sorti des chantiers et qui ne porte pas encore son gréement.

Sans doute le but final, le but idéal et lointain de la Société des Nations, la grande pensée dont elle est issue, est de prévenir les guerres futures en assurant par un réseau d'obligations et de sanctions le respect du nouveau contrat social des peuples,

(1) *Le Flambeau*, 4e année, n° 2, 28 février 1921; *La Revue politique et littéraire* (*Revue bleue*), Paris, 19 mars 1921.

en soumettant les différends à la discussion, à la médiation, à l'arbitrage, en offrant à l'opinion publique universelle un instrument assez puissant et sonore pour maîtriser les volontés de violence, de lucre ou de conquête.

Mais comment réaliser progressivement cette fin supérieure si ce n'est en se préoccupant d'abord d'établir entre les Gouvernements des points de contact et, selon l'expression de M. Bourgeois, une mutualité d'intérêts, de tisser les liens qui les rapprocheront, d'organiser les laboratoires techniques où les problèmes d'utilité collective seront soumis à une étude commune et qui prépareront des solutions conciliatrices et harmoniques, de constituer un tribunal assez haut et respecté pour formuler des arrêts que le monde reconnaîtra comme l'expression d'une justice suprême et incontestée.

C'est donc à monter la machine, à en finir et à en ajuster les rouages, à en ordonner le fonctionnement pour en assurer le rendement régulier et fructueux que la première assemblée de la Société des Nations devait consacrer sa majeure activité. Et c'est ce que fit l'Assemblée de Genève.

Après s'être donné un règlement, elle s'occupa de la tâche délicate de fixer la compétence respective et les relations du Conseil et de l'Assemblée auxquels le Pacte, sauf en quelques matières, a donné des attributions presque équivalentes, et elle laissa à l'avenir la détermination de frontières plus précises qui se dégageraient de l'expérience.

Elle ne voulut pas inaugurer ses travaux par la revision de sa charte fondamentale. Les amendements au Pacte, proposés par les Etats scandinaves, puis par M. Costa, Délégué du Portugal, et par M. Puyrredon, au nom du Gouvernement argentin, furent renvoyés à une Commission que désignera le Conseil. Sans doute nul ne soutient que le Pacte soit parfait et les circonstances amèneront à l'améliorer et à l'assouplir. Mais on estima généralement qu'il convenait de le mettre à l'épreuve avant de le reviser et d'attendre les leçons des faits et de la réflexion.

Seule l'Argentine manifesta une résistance qui se traduisit par la retraite de sa Délégation. Et l'on éprouva un vif regret

du départ de M. Puyrredon, diplomate distingué dont le concours éclairé était prisé par tous. Mais on eut l'impression que la retraite des Délégués argentins n'entraînait qu'une séparation temporaire. Assurément l'incident fit sensation et inspira des inquiétudes. Mais l'esprit de solidarité fut le plus fort; l'Assemblée demeura unie et persévéra.

Elle pourvut la Société de trois outils destinés à la recherche et à l'analyse des besoins matériels, commerciaux et physiques des peuples et à la préparation des ententes nécessaires pour coordonner leurs intérêts généraux et pour remédier aux maux qui résultent de l'isolement ou de rivalités égoïstes.

C'est une commission financière et économique qui approfondira les conclusions de la Conférence de Bruxelles et étudiera les formules d'un accord tendant à l'organisation internationale du crédit. C'est une deuxième Commission spéciale qui se chargera de poser les bases de conventions générales sur le régime du transit, des ports et des communications par eau et voies ferrées. C'est enfin une organisation internationale permanente de l'hygiène qui unira les efforts de la science, des Croix-Rouges, de la philanthropie, afin d'éteindre les foyers d'épidémie et de porter secours partout où la misère et la souffrance menacent de décimer l'humanité.

Ainsi la Société des Nations est armée pour exercer une action efficace et pratique dans le domaine des intérêts et pour substituer au désordre où s'agite le monde un système de coopération libérale et rationnelle.

L'œuvre capitale de l'Assemblée — tout le monde le proclame et la critique devant elle a abdiqué — ce fut l'élaboration des statuts de la Cour permanente de Justice Internationale. C'est une grande œuvre de paix. On donne au monde quinze juges, « magistrats indépendants élus sans égard à leur nationalité parmi les jurisconsultes jouissant de la plus haute considération morale ». On entoure leur sélection de garanties telles que nul n'oserait renier leur autorité. On leur donne une large compétence. On va plus loin. Sans décréter l'arbitrage obligatoire, on ouvre les voies qui y conduisent, par une clause qui donne aux Etats la faculté de l'adopter entre eux. Il manquait à la Société

des Nations une colonne qui soutînt tout l'édifice, le fît solide, harmonieux, durable. Elle est debout aujourd'hui et ancrée au sol.

Deux questions : le blocus, pénalité et contrainte, qui menace l'Etat violant ses engagements, la réduction des armements, mesure préventive contre les tentations et les entraînements belliqueux, ont provoqué, dans les Commissions principalement, de longs débats pleins de franchise et de clarté.

L'Assemblée a préconisé une série de mesures qui feraient du blocus économique une ceinture étouffante et étroitement ajustée.

D'autre part, elle a formulé le vœu de voir s'arrêter la course aux armements et pris des mesures d'étude et de contrôle. Mais elle a fait preuve de sagesse, en reconnaissant que, dans l'état présent de l'Europe, la position de certains Etats qui restent menacés de périls graves ou à qui incomberaient, dans certains conflits, des devoirs immédiats d'intervention, ne leur permet pas de désarmer. Sur le principe de la limitation des armements, l'accord théorique fut unanime. Tous les peuples indistinctement plient sous le fardeau et aspirent à l'allègement des charges qui oppriment leurs finances publiques, retentissent sur le bien-être des individus et entravent le relèvement des conditions économiques.

Mais les dures réalités ne sauraient être méconnues. L'Allemagne n'a pas encore exécuté les obligations que lui impose le Traité de Versailles. D'épaisses nuées que traversent des lueurs d'orage, obscurcissent l'horizon oriental. Les garanties de la Société des Nations sont trop faibles encore pour dispenser les peuples de veiller à leur sécurité et d'organiser leur défense. Comment la France et la Belgique qui montent la garde sur le Rhin, comment la Pologne pourraient-elles désarmer? L'heure n'a pas sonné.

Toute la puissance d'émotion de l'Assemblée se dépensa dans la discussion de l'affaire d'Arménie. On s'ingénia à découvrir le moyen d'arracher ce peuple infortuné à la longue torture qui l'étreint et l'épuise. Les grands Alliés n'avaient trouvé ni l'argent ni les troupes pour restaurer le droit par la force et

leur action était demeurée vaine. Par quel procédé diplomatique, par quelle méthode miraculeuse la Société des Nations se révélerait-t-elle plus habile et parviendrait-elle à délivrer l'Arménie qui se meurt? Sur la suggestion de M. Viviani, le Président Wilson fut prié d'intervenir comme médiateur entre les Arméniens et les Kémalistes. Il accepta. Le Brésil et l'Espagne lui fournirent leur appui. Mais une étrange obscurité couvre ce coin tragique d'Asie-Mineure et nul ne peut prévoir encore l'épilogue du drame qui s'y déroule.

L'un des derniers actes de l'Assemblée atteste son libéralisme. Elle admit dans la Société des Nations, l'Autriche, la Bulgarie et l'Albanie, en même temps que la Finlande, le Luxembourg et Costa-Rica.

Si l'on élimine les détails, telle est, dans ses caractères essentiels, l'œuvre de l'Assemblée de Genève.

Elle a achevé d'organiser la Société des Nations. Elle l'a dotée de l'outillage qui lui manquait.

Elle a fait éclore dans un milieu rempli de contrastes et de nuances un esprit remarquable d'entente et de coopération, qui se manifesta sans tarder dans les relations personnelles, dans les entretiens politiques, dans les travaux des Commissions.

De cet échange d'idées, de propos intimes, de discours, se dégagea très vite une aspiration intense vers un régime nouveau, stable, régulier, juridique des relations internationales, une réelle anxiété d'éviter les perturbations qui secouent par ressauts successifs toutes les Nations, d'un bout du monde à l'autre. On perçut à Genève un immense désir d'organiser l'avenir de manière à prévenir le retour de crises qui entraîneraient d'irrémédiables catastrophes et que seule peut conjurer la solidarité fondée sur le droit.

Les petits Etats, les plus nombreux, ont éprouvé la satisfaction de se voir traités en égaux des plus grands. Beaucoup étaient représentés par des hommes d'élite. Ils ont agi avec indépendance et sagesse. On n'a pas vu se constituer de partis ou de groupements dont telle ou telle haute Puissance serait le noyau. La volonté d'aboutir à des accords généraux s'attesta de toutes parts. Mais à voir mêlés aux Européens les Délégués de

tant de races et de pays lointains avec lesquels les contacts directs sont si rares, on s'est fait une conception nouvelle et plus complète de l'Univers. Il ne se réduit pas aux nations à qui le sort a tracé dans la tragédie récente des rôles émouvants et glorieux et qui ont rempli la scène. Il y a là-bas, au delà des mers dans un vaste continent, toute une agglomération de peuples jeunes, vigoureux et riches qui constituent des facteurs de l'évolution générale. L'Amérique latine, avec ses millions d'habitants et ses immenses territoires, prend place dans la vie commune. L'Asie à son tour, où se dessine un renouveau, apparaît et fera entendre sa voix.

Quelle complexité d'intérêts, de désirs, de sentiments, de besoins et d'instincts héréditaires dans cette énorme collectivité humaine dont toutes les fonctions cependant sont interdépendantes, dont toutes les ressources se combinent et se complètent et qui, à des degrés divers, souffre en toutes ses parties, dès qu'en un point quelconque du globe, un de ses membres est atteint!

Les Etats-Unis, il est vrai, n'étaient point à Genève. On sentit un vide. Mais il semble impossible qu'ils se désintéressent de la plus grande entreprise de coopération internationale qui ait jamais été tentée et qu'on ne trouve point une formule de conciliation qui leur permette de s'y associer.

Des esprits enclins à la critique ont reproché à l'Assemblée de n'avoir point, dans le tumulte actuel des idées, tracé aux foules une direction morale. Comme l'a fait observer un commentateur impartial, elle a montré plus de hardiesse dans les tendances que dans les décisions. C'est qu'il fallait se garder des audaces vaines.

Mais l'Assemblée est une tribune d'où l'on peut parler à l'opinion et d'où l'opinion peut se faire entendre. La constitution d'une opinion publique mondiale, ayant ses organes, ses leviers, ses moyens d'action, changerait l'aspect et les procédés de la politique internationale. Pour reprendre le mot de M. Viviani, l'Assemblée de la Société des Nations peut devenir, si la confiance l'entoure et l'appuie, un arbitre moral. Certains cependant persisteront à rire. Passons. Il n'est rien à attendre des

sceptiques et des pessimistes. D'aucuns diront que la guerre est un phénomène inévitable, normal et périodique. Songent-ils à ce qui resterait de l'Europe, des vainqueurs et des vaincus, si dans cinquante, dans cent ans une tourmente nouvelle jetait les uns contre les autres les peuples de l'Occident?

La Société des Nations sauvera-t-elle le vieux monde? Peut-être. Ce n'est qu'une espérance. Elle suffit pour agir.

Que si l'on me reproche, disait l'autre jour Lord Grey, de poursuivre une utopie, je répondrai que je préfère ce risque à la certitude de la destruction.

Depuis l'Assemblée, le Conseil qui avait, à Genève, poursuivi ses labeurs, concurremment avec les siens, a tenu à Paris une session de quinze jours.

J'ai dit plus haut la phase nouvelle dans laquelle est entrée la question des mandats; celle-ci vient de donner lieu au Parlement anglais à des discussions d'un haut intérêt, dont il ne semble pas qu'on ait encore atteint la conclusion.

De même, ainsi que je l'ai rappelé antérieurement, le différend entre la Pologne et la Lithuanie n'est pas réglé encore. Des complications ont surgi. Elles ont été le sujet à Paris d'une longue délibération, à laquelle ont été associés les représentants des gouvernements intéressés et, au moment présent, il semble que le litige qui menace la paix dans une région déjà si troublée de l'Europe sera soumis à une conférence diplomatique qui se tiendra à Bruxelles sous la présidence d'un membre du Conseil et où les délégués de Lithuanie et de Pologne chercheront d'abord à s'accorder sur l'administration provisoire des territoires contestés, puis à résoudre toutes les questions politiques et économiques pendantes entre deux Etats voisins, dont l'entente est nécessaire au repos de l'Europe, autant qu'à leur propre développement.

Le Conseil donnant suite aux décisions de l'Assemblée, a nommé diverses commissions dont les rapports et les conclusions constitueront la matière des délibérations de l'Assemblée future, qui, selon les prévisions, se réunira à Genève en septembre prochain. L'une de ces commissions notamment étudiera, sous la présidence de M. Viviani, la question des armements, et elle

contient, à côté de chefs militaires, des hommes d'Etat et des personnalités représentatives des grands intérêts économiques et sociaux.

Une autre commission où, pour la Belgique, siégera M. Bourquin, professeur à l'Université de Bruxelles, s'occupera de fixer l'interprétation de l'article 18 du Pacte, relatif à l'enregistrement des traités. Une troisième, aux travaux de laquelle participera le Directeur de *La Revue de Droit International,* M. Charles De Visscher, professeur à l'Université de Gand, et que présidera M. Balfour, se consacrera à l'examen des amendements au Pacte. Enfin, la Conférence de Barcelone vient d'achever l'examen des questions relatives à la liberté des communications et du transit et de préparer des conventions sur le régime des ports, des voies d'eau et des voies ferrées.

L'activité ne se ralentit point. Le champ s'élargira sans cesse. L'attention s'y porte. Des chemins sont ouverts, qui peuvent conduire lentement, par des méandres et à travers beaucoup d'obstacles, à un régime meilleur des relations internationales et peu à peu à une entente, non seulement morale, mais politique et positive, qui, de plus en plus forte, préviendra et arrêtera les conflits irréparables.

Nous ne savons ce que nous réserve l'avenir et comment et sous quelle forme et par quels moyens s'accomplira finalement l'entreprise audacieuse d'instaurer dans le monde l'harmonie, le droit, la paix.

Mais nous osons affirmer que nul homme ayant conscience des périls futurs et soucieux du salut de l'humanité ne peut y rester indifférent.

Ainsi que je le disais à Genève, au moment où j'allais déclarer close la première session de l'assemblée : « Nous avons donné au monde une grande espérance. Il n'y renoncera pas. »

LA COUR DE JUSTICE INTERNATIONALE

PAR

Maurice BOURQUIN

Professeur à l'Université libre de Bruxelles.

« Le Conseil est chargé de préparer un projet de Cour Permanente de Justice Internationale et de le soumettre aux membres de la Société. Cette Cour connaîtra de tous différends d'un caractère international que les Parties lui soumettront. Elle donnera aussi des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée. »

Ainsi s'exprime l'article 14 du Pacte de la Société des Nations.

Le 13 février 1920, le Conseil, voulant entourer des meilleures garanties l'accomplissement de la délicate mission qui lui était ainsi confiée, chargea une Commission de Jurisconsultes de préparer le projet en question. Composée de MM. Adatci (Japon), Altamira (Espagne), Bevilaqua (Brésil) remplacé par M. Fernandez, Baron Descamps (Belgique), Hagerup (Norvège), de Lapradelle (France), Loder (Pays-Bas), Lord Phillimore (Grande-Bretagne), Ricci-Busatti (Italie) et Elihu Root (Etats-Unis) (1), la Commission répondit pleinement à la confiance qui lui avait été témoignée. Ses travaux aboutirent à l'élaboration d'un remarquable projet, à la fois solide et ingénieux, qui fut soumis au Conseil (session de Saint-Sébastien, août 1920), accompagné d'un excellent rapport de M. de Lapradelle.

Au cours de sa session de Bruxelles (octobre 1920), le Conseil adopta les propositions qui lui étaient faites, moyennant quel-

(1) Les travaux de la Commission furent inaugurés à La Haye, le 16 juin, par M. Léon Bourgeois. Le Secrétariat de la Société des Nations s'y fit représenter par M. le commandeur Anzilotti.

ques retouches, dont une seule — relative à la compétence de la Cour — présente une réelle importance.

Le projet, ainsi amendé, offrait à l'Assemblée de Genève une étude doublement mûrie et c'est ce qui explique la solution rapide qu'y a pu recevoir l'un des problèmes les plus graves et les plus complexes qui s'imposaient à son attention.

C'est à la troisième Commission que l'Assemblée renvoya l'examen de la question. Celle-ci y fut à nouveau très consciencieusement étudiée dans tous ses détails par une sous-Commission de dix membres, dont cinq avaient déjà siégé dans le Comité des Jurisconsultes de La Haye. De cette troisième discussion sortirent un certain nombre d'amendements, que le rapporteur de la Commission, M. Hagerup, soumit à l'Assemblée et auxquelles cette dernière se rallia finalement. Dans sa vingt et unième séance (13 décembre), l'Assemblée adopta la résolution suivante :

1. L'Assemblée à l'unanimité déclare approuver, avec les amendements qu'elle y a apportés, le projet de Statut de la Cour permanente de Justice Internationale, qui, préparé par le Conseil aux termes de l'article 14 du Pacte, a été soumis à son approbation;

2. Le Statut de la Cour, vu les termes particuliers dudit article 14, sera soumis, dans le plus bref délai, aux Membres de la Société des Nations pour adoption sous forme de Protocole dûment ratifié constatant qu'ils reconnaissent ce Statut. Le soin de procéder à cette présentation est confié au Conseil;

3. Dès que ce Protocole aura été ratifié par la majorité des Membres de la Société, le Statut de la Cour sera en vigueur et la Cour sera appelée à siéger, conformément audit Statut, dans tous les litiges entre les Membres ou Etats ayant ratifié, ainsi que pour les autres Etats auxquels la Cour est ouverte aux termes de l'article 35, alinéa 2, dudit Statut;

4. Ledit Protocole restera également ouvert à la signature des Etats mentionnés à l'Annexe au Pacte.

*
* *

L'œuvre qui vient d'être ainsi réalisée sans bruit, sans éclat,

est appelée, semble-t-il, à marquer une étape dans l'évolution du Droit International. Pour en apprécier la juste valeur, il faut la situer dans le mouvement qu'elle jalonne.

La première conférence de La Haye avait mis sur pied un organisme nouveau : la Cour permanente d'arbitrage. Cette création toutefois, et quels que fussent pas ailleurs ses mérites, ne répondait que très imparfaitement à la pensée de ceux qui croient à la vertu bienfaisante des institutions judiciaires non seulement dans les relations d'ordre privé, mais aussi dans la vie publique et dans les rapports internationaux.

Son insuffisance résultait de deux caractères essentiels qui marquaient sa physionomie.

La Cour de 1899 était une Cour d'arbitrage et non pas une Cour de Justice. Si la distinction paraît, à première vue, assez subtile, elle est au fond très réelle. « L'arbitrage peut tenir compte de mille éléments de fait, de mille contingences, souvent de certaines nécessités d'ordre politique. L'arrêt de justice ne tient compte que de la règle définie et fixée par la loi (1). » La discipline de l'arbitre est plus flexible que celle du juge. Loin de répugner à la souplesse des transactions et des accomodements, elle lui donne volontiers le pas sur la rigidité impassible du Droit. Elle est faite d'un esprit qui tient le milieu entre l'art diplomatique et la logique judiciaire. Formule moyenne dont on ne peut nier qu'elle offre parfois des avantages, mais qui présente aussi, avec son atmosphère un peu trouble, de sérieux inconvénients. L'arbitrage convient aux difficultés internationales où l'élément politique prédomine. Il convient beaucoup moins aux contestations d'un caractère juridique plus nettement accusé. Et c'était une première lacune dans l'œuvre de La Haye.

L'institution de 1899 avait un autre défaut. Cette soi-disant Cour permanente, n'était, on le sait, « permanente » que de nom; et le regretté M. Asser la caractérisait très justement lorsqu'il disait : « Au lieu d'une Cour permanente, la Convention de 1899 ne donna que le fantôme d'une Cour, un spectre impalpable, ou, pour parler plus nettement, elle donna un greffe

(1) Rapport de M. de Lapradelle.

avec une liste [1]. » Une liste de plus de cent noms, parmi lesquels les Parties choisissaient occasionnellement leurs arbitres, d'après la nature du litige qui les divisait et les solutions qu'elles désiraient voir triompher. Pertes de temps, pertes d'argent, la machine était lourde et coûteuse. Et comment, de ce cadre vide « où passaient d'une manière intermittente des tribunaux internationaux éphémères [2] », comment espérer voir sortir une jurisprudence cohérente et progressive? La tradition, l'esprit de corps, le lien permanent, qui en auraient été la condition, faisaient ici défaut.

De toutes ces faiblesses, la deuxième conférence de La Haye de 1907 se rendit parfaitement compte et l'on sait qu'elle s'efforça de les corriger en créant, à côté de la Cour permanente d'arbitrage, une Cour de Justice arbitrale, — première ébauche de l'institution que vient de fonder l'Assemblée de Genève. Mais en 1907, l'heure des grandes réalisations n'avait pas encore sonné. Les difficultés se multipliaient et s'aggravaient à mesure que l'on avançait dans l'étude du problème. La Cour de Justice, contrairement à la Cour d'arbitrage, supposait un siège composé sans intervention des Parties dans le choix des juges après la naissance du litige. Comment recruter dès lors ce personnel judiciaire pour offrir aux plaideurs toutes les garanties qu'ils étaient en droit d'exiger? Le projet de 1907 assurait aux grandes Puissances un juge à demeure dans la Cour, tandis qu'il n'accordait aux autres qu'un juge par roulement. Au nom du principe de l'égalité des Etats, le système fut repoussé. Et l'on se sépara sur un échec.

L'obstacle qui paraissait insurmontable à la veille de la guerre vient d'être heureusement franchi grâce à l'existence de la Société des Nations, car c'est le mécanisme du Pacte — le fait mérite d'être souligné — qui a permis de réaliser l'institution dont la conférence de La Haye n'avait pu que former le rêve.

* * *

Une étude détaillée du projet adopté par l'Assemblée de

(1) Deuxième Conférence de La Haye, 1907. *Actes et Documents*, II, p. 235.
(2) Rapport de M. de Lapradelle.

Genève dépasserait le cadre de cette brève notice. Nous nous bornerons à en mettre en lumière l'architecture générale.

« Indépendamment de la Cour d'arbitrage, organisée par les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, et des tribunaux spéciaux d'arbitres, auxquels les Etats demeurent toujours libres de confier la solution de leurs différends, il est institué conformément à l'article 14 du Pacte de la Société des Nations, une Cour permanente de Justice Internationale. » (Art. 1er). Pas plus que la Cour de Justice arbitrale dont s'était occupée la Conférence de 1907, la Cour permanente créée par l'Assemblée de Genève ne veut s'édifier sur les ruines de la Cour d'arbitrage. L'institution nouvelle ne se substitue pas à l'ancienne. Toutes deux vivront et fonctionneront côte à côte. Tel est du moins le principe qui se trouve inscrit en tête du projet, car dans la pratique il est permis de se demander si le voisinage de la Cour de Justice ne précipitera pas le déclin de la Cour d'arbitrage. Le fantôme résistera-t-il au contact de la réalité? Je sais bien que les deux organismes peuvent répondre à des besoins différents : arbitrage et juridiction sont deux notions distinctes. Mais la Cour de Justice, si elle fait preuve de vitalité, ne finira-t-elle pas par annexer à son domaine la fonction arbitrale? Le phénomène serait d'autant moins surprenant qu'un amendement apporté au projet primitif — et dont nous aurons à reparler — prépare en quelque sorte sa venue. Quoi qu'il en soit le texte est formel. Le Pacte de la Société des Nations, en passant complètement sous silence l'œuvre de La Haye, semblait vouloir jeter sur elle un voile d'oubli. La Délégation argentine avait été plus loin en proposant un article ainsi conçu : « La Cour Permanente de Justice Internationale une fois organisée, la Cour d'arbitrage de La Haye cessera d'exister (1). » Le projet voté par l'Assemblée répudie nettement cette conception. L'acte de naissance de la Cour de Justice n'est pas l'acte de décès de la Cour d'arbitrage. Non seulement celle-ci a la vie sauve, mais on a voulu, semble-t-il, lui donner un regain d'énergie en l'associant directement et positivement au fonctionnement de l'œuvre nouvelle. Le souci d'établir un lien entre le passé et l'avenir

(1) Société des Nations. *Documents de l'Assemblée de Genève*, n° 217.

apparait très visiblement dans le rapport du Comité des Jurisconsultes. On pourrait presque dire qu'il le domine. Ce lien, comment, sous quelle forme l'a-t-on conçu?

Certains membres du Comité avaient songé à faire élire les juges de la Cour de Justice par la Cour d'arbitrage. La formule était trop radicale; elle fut repoussée. Comme le constate M. de Lapradelle, c'eût été « placer la Cour nouvelle dans la dépendance de l'ancienne », c'est-à-dire subordonner l'un des organes essentiels de la Société des Nations à une institution qui n'a rien de commun avec le Pacte, et dont la structure, toute différente, ne parvient pas à s'emboîter dans celle de la Ligue (1).

Mais si la Cour d'arbitrage n'était pas qualifiée pour remplir la fonction électorale dont certains voulaient l'investir, ne pouvait-on tout au moins l'y associer indirectement en confiant à *ses membres* le soin de désigner les *candidats* soumis à l'élection? C'est à cette solution moyenne que s'arrêta le Comité des Jurisconsultes. Elle ne fut pas sans rencontrer certaines résistances. La Délégation argentine proposait que les gouvernements des différents Etats membres de la Société des Nations présentassent directement leurs candidats (2). C'était également le désir des Etats scandinaves et tout particulièrement de la Norvège, qui combattit par une argumentation solide le système projeté (3). Celui-ci fut cependant admis et voici dans quels

(1) « Pour confier à la Cour d'Arbitrage l'élection des juges de la Cour de Justice, » dit le rapport de M. de Lapradelle, « il fallait en rompre le cadre en retranchant de la liste des arbitres actuels les noms de ceux dont la désignation provenait des Etats qui n'étaient pas encore admis à faire partie de la Société des Nations. La difficulté de trouver, dans cette Cour, des représentants d'Etats nouveaux, la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, ne s'opposait pas sans doute à l'utilisation de la Cour d'Arbitrage de 1899 à titre de collège électoral des membres de la Cour de Justice Internationale; ce n'était là qu'une difficulté de détail, facile à résoudre par l'accession des Etats nouveaux à la Convention relative à la solution pacifique des conflits internationaux de 1899, renouvelée en 1907. Mais comment dire que la Cour de Justice Internationale sortirait de la Cour d'Arbitrage de La Haye, prise dans son unité globale, alors que ni l'Allemagne, ni l'Autriche, ni la Hongrie, ni la Turquie, ni la Russie, toutes Puissances représentées par des juges dans la Cour d'Arbitrage, ne pouvaient participer à l'élection des membres d'une Cour chargée de l'administration de la justice dans une Société des Nations dont, pour des raisons diverses, ces Etats se trouvaient exclus? »

(2) Document n° 217 de l'Assemblée de Genève.

(3) Document n° 222 de l'Assemblée.

termes l'Assemblée l'a consacré : Art. 4 : « Les membres de la Cour seront élus ..... sur une liste de personnes présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage, conformément aux dispositions suivantes.

« En ce qui concerne les membres de la Société qui ne sont pas représentés à la Cour permanente d'arbitrage, les listes de candidats seront présentées par des groupes nationaux désignés à cet effet par leurs gouvernements dans les mêmes conditions que celles stipulées pour les membres de la Cour d'arbitrage par l'article 44 de la Convention de La Haye de 1907 sur le règlement pacifique des conflits internationaux (1). »

Art. 5 : « ..... Chaque groupe ne peut, en aucun cas, présenter plus de quatre (2) personnes, dont deux au plus de sa nationalité. En aucun cas il ne peut être présenté un nombre de candidats plus élevé que le double des places à remplir. »

Art. 6 : Avant de procéder à cette désignation, il est recommandé à chaque groupe national de consulter la plus haute Cour de justice, les Facultés et Ecoles de Droit, les Académies nationales et les sections nationales d'académies internationales vouées à l'étude du Droit.»

Les candidats sont désignés. Il s'agit maintenant de procéder à l'élection. C'est évidemment le point délicat, car la détermination du corps électoral exercera une influence directe sur la composition de la Cour ; nous touchons par conséquent au nœud du problème, à la difficulté précisément contre laquelle s'étaient brisés les efforts de la Conférence de 1907.

Cette difficulté, la Société des Nations, par la composition de ses organes, a permis de la résoudre aisément. Le Pacte offrait aux auteurs du projet deux collèges électoraux possibles, dont l'un — le Conseil — donne aux grandes Puissances, qui y sont représentées à demeure, toutes les garanties d'influence qu'elles peuvent légitimement exiger, et dont l'autre — l'Assemblée — expression vivante de l'égalité des Etats, assure aux petites Puissances une majorité de nature à calmer toutes leurs

(1) Le second alinéa de cet article a été introduit dans le projet par la 3e Commission de l'Assemblée de Genève.

(2) Deux, dans le projet primitif.

appréhensions. Pour passer de cette constatation à la solution du problème, le chemin n'était point long. « Si, dans le Conseil, dit le rapport de M. de Lapradelle, les grands Etats risquent de faire la loi aux petits, dans l'Assemblée, les petits Etats risquent de faire la loi aux grands. Pour égaliser la situation entre les uns et les autres, il n'y a dès lors qu'un moyen. Au lieu de préférer, comme les uns le demandaient, le Conseil à l'Assemblée, ou, comme les autres le réclamaient, l'Assemblée au Conseil (1), il n'y a qu'à faire sortir la Cour d'une désignation égale, simultanée, du Conseil et de l'Assemblée.

« Assemblée et Conseil, placés sur le même plan, doivent élire les juges, de telle manière qu'aucun ne puisse entrer à la Cour s'il n'a la confiance de l'Assemblée et qu'aucun ne puisse entrer à la Cour s'il n'a la confiance du Conseil. »

Fort bien, et le système est tout à fait ingénieux, mais son fonctionnement peut se heurter à des écueils. Puisque l'élection doit être l'œuvre simultanée de deux collèges distincts, que fera-t-on dans le cas où leurs choix respectifs seraient en désaccord? Le projet devait apporter à cette question une réponse précise. C'est ce qu'il fait dans ses articles 10, 11 et 12.

L'article 10 exige que pour être élu le candidat obtienne la majorité absolue des voix dans l'Assemblée et dans le Conseil (2). L'article 11 prévoit l'hypothèse où, après la première séance d'élection, il reste encore des sièges à pourvoir (ce qui suppose un désaccord entre l'Assemblée et le Conseil). En ce cas « il est procédé, de la même manière, à une seconde et s'il est nécessaire, à une troisième séances d'élection ». Et puis? Que fera-t-on si le désaccord subsiste? Car il faut sortir du «deadlock ». La composition de la Cour ne peut être tenue indéfiniment en suspens. Il était donc nécessaire de trouver une issue. La voici :

Art. 12 : « Si, après la troisième séance d'élection, il reste encore des sièges à pourvoir, il peut être à tout moment formé

(1) C'était notamment le projet de M. Bevilaqua et celui de l'Union Juridique Internationale.

(2) Le texte ajoute que « au cas où le double scrutin de l'Assemblée et du Conseil se porterait sur plus d'un ressortissant du même membre de la Société des Nations, le plus âgé est seul élu ».

sur la demande, soit de l'Assemblée, soit du Conseil, une Commission médiatrice de six membres, nommés trois par l'Assemblée, trois par le Conseil, en vue de choisir pour chaque siège non pourvu un nom à présenter à l'adoption séparée de l'Assemblée et du Conseil. « Peuvent être portées sur cette liste, à l'unanimité, toutes personnes satisfaisant aux conditions requises, alors même qu'elles n'auraient pas figuré sur la liste de présentation visée aux articles 4 et 5 (1).

« Si la Commission médiatrice constate qu'elle ne peut réussir à assurer l'élection, les membres de la Cour déjà nommés pourvoient aux sièges vacants, dans un délai à fixer par le Conseil, en choisissant parmi les personnes qui ont obtenu des suffrages soit dans l'Assemblée, soit dans le Conseil.

« Si parmi les juges il y a partage égal des voix, la voix du juge le plus âgé l'emporte. »

La procédure est assez compliquée? Sans doute; mais elle permet d'aboutir à un résultat pratique, ce qui est l'essentiel. Et que pèse l'inconvénient de cette légère complication devant l'avantage substantiel, fondamental, du principe qu'elle permet d'appliquer : intervention égale et simultanée de l'Assemblée et du Conseil dans l'élection des juges?

Le choix de l'Assemblée et du Conseil doit se porter sur onze juges titulaires et quatre juges suppléants. Mais l'article 3 prévoit que « le nombre des juges titulaires et des juges suppléants peut être éventuellement augmenté par l'Assemblée, sur la proposition du Conseil de la Société des Nations, à concurrence de quinze juges titulaires et de six juges suppléants. » Cet accroissement serait justifié, par exemple, par l'admission de membres nouveaux au sein de la Société.

La Délégation colombienne avait suggéré de fixer d'emblée le nombre des juges à quinze titulaires et six suppléants. Elle proposait en outre d'établir une répartition des juges entre les divers continents (8 titulaires et 3 suppléants d'une nationalité européenne; 5 titulaires et 2 suppléants d'une nationalité américaine; 2 titulaires et 1 suppléant d'une nationalité asiatique

(1) C'est-à-dire sur la liste des candidats présentés par les groupes nationaux de la Cour d'Arbitrage.

ou africaine) (1). Ce système rigide a été repoussé, mais l'article 9 répond plus ou moins aux intentions de la Délégation colombienne, en disposant que « dans toute élection, les électeurs auront en vue que les personnes appelées à faire partie de la Cour, ... assurent dans l'ensemble la représentation des grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde. » La recommandation de l'article 9 complète en quelque sorte l'article 2, qui détermine les conditions requises pour être membre de la Cour de justice (2), ainsi que les articles 16 et 17 qui règlent la question des incompatibilités (3).

La Cour de justice siègera normalement au complet (Art. 25) (4). Toutefois « en vue de la prompte expédition des affaires, la Cour compose annuellement une chambre de trois juges, appelée à statuer en procédure sommaire, lorsque les parties le demandent » (Art. 29). D'autre part, sur la proposition de la Délégation britannique (5), la 3e Commission a ajouté au projet primitif deux dispositions nouvelles, qui sont devenues les articles 26 et 27, et qui organisent des chambres spéciales pour les différends concernant le travail, le transit et les communications.

(1) Document n° 221 de l'Assemblée.

(2) Article 2 : « La Cour permanente de Justice Internationale est un corps de magistrats indépendants, élus, *sans égard à leur nationalité*, parmi les personnes jouissant de la plus haute considération morale, et qui *réunissent les conditions requises pour l'exercice, dans leurs pays respectifs, des plus hautes fonctions judiciaires, ou* qui sont des *jurisconsultes possédant une compétence notoire en matière de droit international.* »

(3) Article 16 : « Les membres de la Cour ne peuvent exercer aucune fonction politique ou administrative. Cette disposition ne s'applique pas aux juges suppléants en dehors de l'exercice de leurs fonctions près de la Cour.

» En cas de doute, la Cour décide. »

Article 17 : « Les membres de la Cour ne peuvent exercer les fonctions d'agent, de conseil ou d'avocat dans aucune affaire d'ordre international. Cette décision ne s'applique aux juges suppléants que relativement aux affaires pour lesquelles ils sont appelés à exercer leurs fonctions près la Cour.

» Ils ne peuvent participer au règlement d'aucune affaire dans laquelle ils sont antérieurement intervenus comme agents, conseils ou avocats de l'une des parties, membres d'un tribunal national ou international, d'une commission d'enquête, ou à tout autre titre.

» En cas de doute, la Cour décide. »

(4) Mais le quorum de 9 est au besoin suffisant pour la constituer.

(5) Document n° 221 de l'Assemblée.

Signalons enfin que les juges de la nationalité de chacune des parties en cause conservent le droit de siéger. Mais, ce principe étant admis, une difficulté peut se présenter. Que fera-t-on si la Cour compte sur le siège un juge de la nationalité d'une seule des parties? Comme l'a fait observer M. Léon Bourgeois dans son rapport au Conseil (Session de Bruxelles), il faut en ce cas pour rétablir l'équilibre nécessaire, « procéder soit par voie d'addition, soit par voie de soustraction. La méthode de l'addition se rapproche davantage de celle de l'arbitrage; la méthode de la soustraction davantage de celle de la juridiction nationale. » L'Assemblée de Genève, conformément au projet du Comité des jurisconsultes, s'est prononcée en faveur de la première : « l'autre partie, dit l'article 31, peut désigner pour siéger un juge suppléant s'il s'en trouve un de sa nationalité. S'il n'en existe pas, elle peut choisir un juge, pris de préférence parmi les personnes qui ont été l'objet d'une présentation en conformité des articles 4 et 5 » (c'est-à-dire qui ont été présentées par les groupes nationaux de la Cour d'arbitrage).

* * *

Telles sont les principales dispositions relatives à la composition de la Cour.

Voyons maintenant comment la Convention détermine la compétence de la juridiction nouvelle. C'est évidemment une question de toute première importance. C'est également l'une de celles qui ont été le plus vivement discutées au sein du Comité des jurisconsultes, du Conseil de la Société des Nations et de la 3e Commission de l'Assemblée de Genève.

La discussion a porté sur plusieurs points :

1° A quels plaideurs la Cour sera-t-elle ouverte? Aux particuliers contre les Etats? Ou seulement à des Etats contre des Etats? Le Comité des jurisconsultes, « sans rien préjuger du développement ultérieur de la Cour permanente de Justice Internationale », s'est rallié unanimement à la seconde solution. Le Conseil et l'Assemblée ont fait de même, en assimilant cependant aux Etats les dominions britanniques, membres de

la Société des Nations, et, par le fait même, personnes juridiques de droit international.

2° Les Etats qui ne sont pas membres de la Société des Nations peuvent-ils avoir accès à la Cour?

L'article 35 répond à cette question par une distinction :

a) Les Etats mentionnés à l'annexe du Pacte sont, à cet égard, assimilés aux membres de la Société (1).

b) « Les conditions auxquelles elle (la Cour) est ouverte aux autres Etats sont, sous réserve des dispositions particulières des traités en vigueur, réglées par le Conseil, et, dans tous les cas, sans qu'il puisse en résulter pour les parties aucune inégalité devant la Cour. »

3° La juridiction de la Cour de Justice doit-elle être rendue obligatoire?

Dans certains cas spéciaux (droit des minorités, travail, etc.), les traités de paix répondent affirmativement à cette question. Mais fallait-il aller plus loin et rendre obligatoire la juridiction de la Cour dans tous les litiges présentant un caractère nettement juridique? Le Comité des jurisconsultes avait fini par se rallier à cette solution et l'article 34 du projet primitif était ainsi conçu :

« Entre Etats membres de la Société des Nations, la Cour statue *sans convention spéciale* sur les différends d'ordre juridique, qui ont pour objet :

« *a*) l'interprétation d'un traité;

« *b*) tout point de droit international;

« *c*) la réalité de tout fait, qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;

« *d*) la nature ou l'étendue de la réparation dûe pour la rupture d'un engagement international;

« *e*) l'interprétation d'une sentence rendue par la Cour. »

L'idée, surtout sous la forme très élastique qui lui était donnée (que faut-il entendre au juste par « tout point de droit international? ») pouvait paraître d'une audace excessive. Sans méconnaitre aucunement la valeur des intentions qui l'inspiraient, il

(1) Cette disposition vise les Etats-Unis.

était permis de se demander si cette formule d'avenir n'était point, à l'heure actuelle, un peu prématurée et s'il était opportun d'attribuer d'emblée un pouvoir si considérable, une puissance si étendue, à un organisme qui ne pourra compter sur l'entière confiance des peuples qu'après leur avoir fourni expérimentalement les preuves de sa sagesse et de sa complète impartialité.

D'autre part, le projet du Comité des jurisconsultes heurtait incontestablement sinon la lettre, du moins l'esprit du Pacte de Versailles. L'article 12 du Pacte ne stipule aucunement l'arbitrage obligatoire, mais au contraire le choix laissé aux parties entre la procédure de l'arbitrage et l'examen du Conseil, et s'inspirant de la même pensée, son article 13 est ainsi conçu : « Les membres de la Société conviennent que s'il s'élève entre eux un différend susceptible, *à leur avis,* d'une solution arbitrale, ... la question sera intégralement soumise à l'arbitrage. Parmi ceux qui sont *généralement* susceptibles d'arbitrage on déclare tels les différends relatifs à l'interprétation d'un traité, à tout point de droit international, etc. » Le Comité des jurisconsultes avait repris l'article 13 du Pacte, mais en supprimant le droit d'appréciation qui était laissé aux parties et que sauvegardaient les mots « à leur avis » et « généralement ». Il est superflu de démontrer qu'il en altérait profondément par là-même la physionomie.

Les auteurs du projet primitif s'étaient parfaitement rendu compte du vigoureux coup de barre dont ils prenaient l'initiative et ils avaient non moins clairement aperçu l'obstacle que le Pacte lui-même opposait à l'adoption de leur formule. Ils s'étaient efforcés cependant de vaincre la difficulté. « Il n'est pas question, lit-on dans le rapport de M. de Lapradelle, de lier les Etats par l'arbitrage obligatoire sans leur assentiment. La compétence arbitrale ne peut naître que d'une convention. La convention qui établit ici l'arbitrage obligatoire est le statut qui organise la Cour. » Ce raisonnement est en soi inattaquable. Il est certain que le projet ne *violait* pas le Pacte de la Société des Nations. Mais il est tout aussi évident qu'il visait à *modifier* le Pacte, moyennant l'accord de tous les membres de la Société; en d'autres termes, ce qu'il impliquait, c'était — ni plus, ni

moins — une revision de l'œuvre de Versailles. Ni le Conseil, ni l'Assemblée de Genève ne voulurent entrer dans cette voie et le texte définitif fut ainsi rédigé :

« La compétence de la Cour s'étend à toutes les affaires que les parties lui soumettent, ainsi qu'à tous les cas spécialement prévus dans les traités et conventions en vigueur. » (Article 36.)

La compétence de la Cour est donc subordonnée à l'accord des parties. Cet accord peut résulter soit d'une convention spéciale (compromis) soumettant à la Cour un cas déterminé, soit des dispositions d'un traité ou d'une convention générale stipulant la juridiction obligatoire pour un ensemble d'affaires (comme le font certains traités généraux d'arbitrage, ainsi que certaines clauses des traités de paix relatives aux droits des minorités, au travail, aux voies d'eau, etc.). Dans ce second cas, — mais dans ce second cas seulement — chacune des parties a le droit de saisir la Cour de Justice sans compromis (1).

Le système du Comité des jurisconsultes avait cependant ses partisans et plusieurs délégations prononcèrent en sa faveur de chaleureux plaidoyers. Leur effort ne fut pas complètement vain. Il amena l'Assemblée à compléter l'article 36 par une disposition, dont l'initiative revient au délégué brésilien, M. Fernandez, et qui est ainsi conçue :

« Les membres de la Société et Etats mentionnés à l'annexe au Pacte *pourront,* soit lors de la signature ou de la ratification du Protocole, auquel le présent acte est joint, soit ultérieurement, déclarer reconnaitre dès à présent comme obligatoire de plein droit et sans convention spéciale, vis-à-vis de tout autre membre ou Etat acceptant la même obligation, la juridiction de la Cour sur toutes ou quelques-unes des catégories de différends d'ordre juridique ayant pour objet :

« *a*) l'interprétation d'un traité;

« *b*) tout point de droit international;

(1) Il résulte du rapport présenté par M. Hagerup à la 3e Commission de l'Assemblée de Genève (Document n° 199), que si la Convention générale d'arbitrage contient certaines réserves (« intérêts vitaux », « indépendance », « honneur », etc.) dont l'appréciation appartient aux parties, celles-ci ne peuvent recourir à la Cour de Justice sans compromis, — ce qui est d'ailleurs parfaitement logique.

« *c*) la réalité de tout fait qui, s'il était établi, constituerait la violation d'un engagement international;

« *d*) la nature ou l'étendue de la réparation due pour la rupture d'un engagement international;

« La déclaration ci-dessus visée pourra être faite purement et simplement ou sous conditions de réciprocité de la part de plusieurs ou de certains membres ou Etats, ou pour un délai déterminé. »

Il s'agit, on le voit, tout simplement, non pas d'instituer l'arbitrage obligatoire, mais d'en favoriser le développement par une formule nouvelle d'un mécanisme à la fois simple et souple.

4° De quels principes la Cour de Justice devra-t-elle s'inspirer, sur quelles règles devra-t-elle s'appuyer pour trancher les litiges dont elle sera saisie?

La Convention de La Haye du 18 octobre 1907 relative à la création d'une Cour internationale des prises avait attribué à celle-ci un pouvoir presque illimité d'appréciation en lui permettant de statuer, à défaut de règles généralement reconnues, « d'après les principes généraux de la justice et de l'équité. » Cet excès de libéralité fut, on le sait, fatal à l'institution projetée. Instruit par l'expérience, le Comité des jurisconsultes voulut éviter à la Cour de justice la mésaventure qui advint à la Cour des prises et il prit soin de fixer d'une façon plus précise le cadre de sa mission. L'article 35 du projet primitif (article 38 dans le texte définitif) était ainsi libellé :

« Dans les limites de sa compétence, telle qu'elle est déterminée par l'article 34, la Cour applique en ordre successif :

« 1° Les conventions internationales soit générales, soit spéciales, établissent des règles expressément reconnues par les Etats en litige;

« 2° La coutume internationale, attestation d'une pratique commune acceptée comme loi;

« 3° Les principes généraux du droit reconnus par les nations civilisées;

« 4° Les décisions judiciaires et la doctrine des publicistes les

plus qualifiés des différentes nations, comme moyens auxiliaires de détermination des règles de droit. »

Ce texte, en dehors de quelques modifications de forme sans importance, a été complété, à Genève, par une disposition permettant à la Cour « si les parties sont d'accord, de statuer *ex aequo et bono.* » Cette faculté est donc subordonnée à l'accord des parties. Elle n'en est pas moins pratiquement très remarquable, car elle ouvre, semble-t-il, la porte à l'accomplissement par la Cour de justice des fonctions arbitrales qui, dans le système du projet primitif, devaient rester l'apanage de l'ancienne Cour de La Haye. Si une cloison peut être élevée entre l'arbitrage et la juridiction conçue comme l'application d'une règle précise de droit, il n'en est plus de même quand la juridiction s'élargit au point de pouvoir s'alimenter d'une notion aussi flottante et aussi opportuniste que celle dont l'expression traditionnelle *ex aequo et bono* reflète l'image indécise.

Les deux domaines alors ne sont plus séparés. Ils s'enchevêtrent et finissent par se confondre. Et je ne serais pas étonné si la petite phrase ajoutée sans bruit et sans commentaire par la 3e Commission de Genève avait, pour la Cour de 1899, la portée d'un coup de grâce...

* * *

En ce qui concerne la procédure, nous pouvons nous borner à une rapide énumération.

C'est d'abord l'article 39, qui règle la question des langues. Le français et l'anglais sont les langues officielles de la Cour, mais celle-ci *peut,* à la requête des parties, autoriser l'emploi d'une autre langue.

C'est l'article 41, qui permet à la Cour, avant de statuer au fond, « d'indiquer » aux parties quelles mesures conservatoires doivent être prises.

C'est l'article 43, qui organise les deux phases de la procédure : l'une écrite (communication à juge et à partie des mémoires, contremémoires, répliques, pièces et documents) ; l'autre orale (audition des témoins, experts, agents, conseils et avocats).

C'est l'article 46, qui pose le principe de publicité des audiences « à moins qu'il n'en soit autrement décidé par la Cour ou que les deux parties ne demandent que le public ne soit pas admis. »

Les décisions de la Cour sont prises à la majorité (art. 55), les juges de la minorité ayant le droit de joindre à l'arrêt (1) l'exposé de leur opinion individuelle (art. 57) (2).

Elles ne sont obligatoires que « pour les parties en litige et dans le cas qui a été décidé » (art. 59). Cette disposition a été ajoutée au projet primitif par le Conseil de la Société des Nations dans sa session de Bruxelles. Elle a pour but de donner à l'action de la Cour sur l'évolution du Droit international la souplesse d'une jurisprudence toujours libre de ses mouvements et d'éviter que l'organe judiciaire de la Société des Nations ne se transforme en organe législatif, statuant « par voie de disposition générale et réglementaire » comme dit l'article 5 du Code Napoléon.

L'arrêt est définitif et sans recours (art. 60), mais il peut faire l'objet d'une revision « à raison de la découverte d'un fait de nature à exercer une influence décisive et qui, avant le prononcé de l'arrêt, était inconnu de la Cour et de la partie qui demande la revision, sans qu'il y ait, de sa part, faute à l'ignorer » (art. 61).

Les articles 62 et 63 prévoient deux cas d'intervention. « Lorsqu'un Etat estime que dans un différend un intérêt d'ordre juridique est pour lui en cause, il peut adresser à la Cour une requête, à fin d'intervention. La Cour décide. » (art. 62).

« Lorsqu'il s'agit de l'interprétation d'une convention à laquelle ont participé d'autres Etats que les parties en litige, le Greffe les avertit sans délai. Chacun d'eux a le droit d'intervenir au procès, et s'il exerce cette faculté, l'interprétation contenue dans la sentence est également obligatoire à son égard » (art. 63).

(1) L'arrêt, qui doit être motivé, mentionne les noms des juges qui y ont pris part (art. 56).

(2) Le projet primitif leur permettait seulement de faire acter leur opposition ou leurs réserves, « mais sans indication des motifs ».

La convention est muette sur la question des sanctions à appliquer éventuellement aux parties qui refuseraient d'exécuter une décision de la Cour. Dans la vingtième séance plénière de l'Assemblée, le délégué de la République de Panama, M. Arias, avait proposé l'adoption d'un article portant que « faute d'exécution de l'arrêt, la Cour indiquera les mesures qui doivent en assurer l'effet. » Mais le rapporteur de la 3e Commission, M. Hagerup, fit observer qu'il valait mieux confier au Conseil de la Société des Nations le soin de déterminer les sanctions applicables aux Etats récalcitrants. Le Conseil puise dans le Pacte lui-même les pouvoirs nécessaires pour remplir cette fonction, parfaitement adaptée à la nature générale de sa mission.

* * *

Cet exposé sommaire du projet unanimement adopté par l'Assemblée de Genève suffira, pensons-nous, pour en donner une idée d'ensemble.

L'œuvre nouvelle parait bien conçue et solidement charpentée. Si les hommes qui auront l'honneur de la faire vivre s'élèvent à la hauteur de leur tâche, si leur sagesse impartiale se montre à la fois respectueuse du Droit et avertie des réalités, si elle parvient à ne céder ni à la pression des intérêts politiques, ni au mirage d'une logique trop abstraite, la date du 13 décembre 1920 pourra être marquée d'une pierre blanche dans les annales de l'Humanité.

Et le Droit international aura trouvé enfin l'organe d'élaboration sans lequel sa croissance restera toujours pénible et désordonnée, car, plus rebelle que toute autre discipline juridique aux entreprises de codification, c'est d'une jurisprudence souple, progressive et réaliste qu'il a besoin pour se développer harmonieusement.

LA QUESTION DES ILES D'ALAND

PAR

M. Fernand De Visscher
professeur à l'Université de Gand.

A l'entrée du golfe de Bothnie, l'archipel d'Aland prolonge jusqu'à six lieues des terres suédoises la suite d'îles minuscules où se résoud la côte déchiquetée de la province finlandaise d'Abo. Sa population compte à peine 22,000 âmes. Son sol est peu fertile. C'est uniquement à leur importance stratégique que les îles d'Aland doivent la place considérable qu'elles tiennent depuis plus d'un siècle dans la politique européenne. Située au carrefour du golfe de Bothnie, de la mer de Finlande et de la Baltique, munie d'une rade vaste et sûre, l'île principale de l'archipel, l'Aland proprement dit (*fasta Aaland*), assure à son possesseur la maîtrise de la Baltique septentrionale (1). Il était à peu près inévitable que les bouleversements politiques survenus depuis 1917 sur les rives orientales de la Baltique remissent en question le sort des îles d'Aland. Le problème apparaît aujourd'hui avec des données politiques et juridiques absolument neuves. Ce qui n'est pas moins nouveau c'est le mode de règlement auquel ces difficultés sont aujourd'hui soumises. C'est à un organisme international, à la Société des Nations qu'est actuellement dévolue, en vertu du Pacte de 1919 et de la volonté des parties, la tâche délicate d'aplanir le différend que la question de l'Aland a fait surgir entre la Suède et la Finlande. Bien que les délibérations du Conseil de la Société soient encore en

(1) Sur la situation géographique des îles d'Aland et leur histoire, consultez l'article si bien informé de M. R. Waultrin, « La neutralité des îles d'Aland », *Revue générale de Droit international public*, 1907, pp. 517-533.

cours, la procédure engagée et les solutions déjà acquises sur le terrain juridique offrent pour les internationalistes un intérêt considérable.

* * *

Un bref coup d'œil sur le passé des îles d'Aland suffira à mettre en valeur les aspects politiques du problème.

Dans l'histoire de ce médiocre archipel, toutes les variations de l'équilibre des Puissances baltiques ont marqué leur trace. Une vigoureuse politique de conquêtes avait assuré à la Suède une domination absolue sur les deux rives de la Baltique, lorsque, à l'aube du XVIIIe siècle, l'expansion soudaine de la Russie de Pierre le Grand vers le Nord vint compromettre cette hégémonie. L'entrée en scène de ce rival et les conflits qui s'ensuivirent soulignèrent aussitôt l'importance stratégique des îles d'Aland. Chaque nouvelle entreprise des Tsars contre la Finlande suédoise s'accompagne d'âpres luttes pour la possession de l'archipel.

Une période nouvelle s'ouvre avec la conquête définitive de la Finlande par la Russie à la suite de la campagne de 1808-1809. Malgré les efforts des plénipotentiaires suédois, les îles d'Aland suivirent dans le traité de Frederikshamm (11 septembre 1809) le sort de la Finlande. En dernier ressort, la Suède s'efforça, mais sans succès, d'obtenir de la Russie la promesse de n'y élever aucune fortification.

La guerre de Crimée fournit à la Suède l'occasion d'obtenir de la Russie les garanties qu'elle avait vainement sollicitées en 1809. Désireuses de s'assurer un nouveau concours contre la Russie, la France et l'Angleterre offrirent à la Suède la souveraineté des îles d'Aland (juillet 1855). Bientôt une escadre franco-anglaise mit le siège devant Bomarsund, et la reddition de cette puissante citadelle, élevée par la Russie sur l'île principale d'Aland, vint donner à ces offres un caractère de réalité plus séduisant encore. Le gouvernement suédois hésitait. Encouragé par Lord Clarendon ministre britannique des affaires étrangères, le gouvernement suédois demanda au Congrès de

Paris la restitution de l'archipel (1). Finalement la prudence l'emporta. La Suède était trop consciente de sa faiblesse pour se faire aucune illusion sur les dangers auxquels l'exposerait pareille reprise. Jamais la Russie ne se résignerait à l'exercice d'une souveraineté étrangère sur des positions qu'elle pouvait à bon droit considérer comme essentielles à la défense de la Finlande. Le gouvernement suédois borna ses désirs à une démilitarisation définitive des îles. Par une convention annexée au traité de Paris du 30 mars 1856, la Russie prit l'engagement ne pas fortifier les îles d'Aland, de n'y maintenir ou créer aucun établissement militaire ou naval.

Un demi siècle plus tard (1906) quelques incidents manifestèrent clairement l'intention de la Russie de se dégager des entraves de la convention de 1856. En même temps le gouvernement russe, dans le but évident de rassurer ses voisins, entamait des négociations tendant à faire consacrer le maintien du statu quo dans la Baltique. Mais tandis que seules les puissances baltiques devaient être appelées à participer à ces négociations, la convention relative aux îles d'Aland ne pouvait être revisée qu'en accord avec les puissances signataires du traité de 1856, c'est-à-dire, avec la France et l'Angleterre. Or, nous sommes au lendemain d'Algésiras qui vient de resserrer les liens entre ces deux pays, à la veille de l'accord anglo-russe du 31 août 1907. Le jeu des alliances menace de défaire la situation issue de la guerre de Crimée et devenue pour l'Allemagne, le nouveau et puissant empire riverain de la Baltique, une garantie de sécurité contre les entreprises de la flotte russe. De là l'irritation non déguisée du gouvernement allemand en présence de l'éventualité d'une immixtion de ces puissances dans le règlement du statut des îles (2). Cette phase assez trouble se termina par la déclaration dite de la Baltique (23 avril 1908) par laquelle l'Alle-

(1) *Mémoire présenté, au nom du gouvernement suédois, par le Ministre de Suède à Paris à la Commission internationale de juristes*, etc.; voir *Les îles d'Aland, Documents publiés par le Ministère des Affaires étrangères*, Stockholm, 1920, p. 107.

(2) von Floeckher, « La question de la mer Baltique et la mer du Nord. Le point de vue allemand »; « La Convention relative à la Baltique et la question de la fortification des îles d'Aland », *Revue générale de Droit international public*, 1908, p. 125 et ss., p. 271 et ss.

magne, le Danemark, la Russie et la Suède se garantirent mutuellement l'intégrité de leurs possessions continentales et insulaires dans la région de la Baltique.

Il n'en résultait assurément aucune modification quant au statut juridique des îles. Pourtant les garanties que cette convention apportait à la Suède ne demeurèrent pas sans fruit pour la Russie. Elles expliquent dans une certaine mesure la tolérance dont le gouvernement suédois fit preuve en présence des ouvrages militaires que, dès le début de la guerre de 1914, la Russie fit élever sur l'archipel.

L'effondrement de la puissance russe en 1917 vint bouleverser les conditions de l'équilibre baltique. Un Etat nouveau, de faible importance, la Finlande, se substitue à l'Empire des Tsars comme voisin immédiat de la Suède. Un an plus tard, c'est la défaite de l'Allemagne. Sur la rive orientale de la Baltique s'égrènent aujourd'hui des formations politiques à peine consistantes, l'Esthonie, la Lithuanie, la Lettonie. Le seul équilibre des forces devait ramener un mouvement d'expansion de la part de la Suède. La catastrophe de 1917 remettait logiquement au premier plan de ses objectifs politiques la reprise des îles d'Aland.

Au reste, des circonstances d'un ordre très différent sont venues renouveler le caractère des revendications suédoises. La Finlande est un pays bilingue. Au cours du siècle dernier, un mouvement très vif de renaissance intellectuelle et littéraire d'expression finnoise s'est posé en rival de l'ancienne culture jadis exclusivement suédoise. Malgré une législation essentiellement libérale (1), divers incidents ont révélé entre les deux fractions de la population un antagonisme parfois pénible (2). Or la population des îles d'Aland est, à très peu de chose près, de race

(1) R. Erich, *Das Staatsrecht des Grossfurstentums Finnland*, Tübingen, 1912, § 30, pp. 110-114; sur les principes adoptés en matière linguistique par la Constitution de 1919 et les nouveaux projets de loi, voir Edw. Westermarck, professeur à l'Université d'Abo, « Les Suédois de Finlande et la question des îles d'Aland », *Revue de Genève*, janvier 1921, p. 129 et ss.

(2) Sur ces difficultés et en faveur de leur apaisement dans un esprit patriotique, voir *Trois articles sur la question d'Aland*, par les membres du parti suédois de Finlande, Helsingfors, 1920.

et de langue exclusivement suédoises. Un courant nationaliste, dont les débuts paraissent avoir suivi de peu la révolution russe, s'est dessiné en faveur du rattachement à la Suède et a bientôt rallié la très grande majorité des habitants de l'archipel. C'est donc le droit de libre disposition des peuples que le gouvernement suédois revendique aujourd'hui au profit des populations alandaises.

L'importance du problème au point de vue de la politique européenne générale se trouve assez sensiblement réduite par suite de la décomposition de la Russie et de l'affaiblissement momentané de l'Allemagne. Pourtant le rapprochement anglo-suédois et les intérêts considérables que le commerce anglais a acquis dans les ports de la Baltique (1) ne permettent pas au gouvernement britannique de demeurer indifférent à la solution de la question des îles d'Aland.

* * *

Après un échange de notes, demeuré infructueux, entre les gouvernements suédois et finlandais (2), c'est le gouvernement britannique qui, le 19 juin 1920, porta le cas des îles d'Aland devant la Société des Nations. Cette initiative était basée sur l'alinéa 2 de l'art. 11 du Pacte : « Il est, en outre, déclaré que tout membre de la Société a le droit, à titre amical, d'attirer l'attention de l'Assemblée ou du Conseil sur toute circonstance de nature à affecter les relations internationales et qui menace par suite de troubler la paix ou la bonne entente entre les nations, dont la paix dépend ».

Le Secrétaire général de la Société porta la lettre du gouvernement britannique à la connaissance de tous les membres de la Société, et le Conseil fut convoqué à Londres le 9 juillet. Cependant certaines questions fort délicates restaient à résoudre, les unes relatives à représentation des Etats directement intéressés, les autres à la procédure à suivre par le Conseil ; les

(1) R. Pinon, « L'avenir de l'entente franco-britannique. — I. La politique des ports », *Revue des Deux Mondes*, 1er février 1921, pp. 584-590.

(2) *Les îles d'Aland*, Documents diplomatiques publiés par le Ministère des Affaires étrangères, Stockholm, 1920, annexes 11, 12, 27-31.

solutions adoptées dans le cas des îles d'Aland formeront pour l'avenir un précédent d'importance et méritent à ce titre de retenir l'attention.

La Suède, bien que membre de la Société, n'est point représentée au Conseil; mais l'avant-dernier alinéa de l'art. 4 dispose expressément que « tout membre de la Société qui n'est pas représenté au Conseil est invité à y envoyer siéger un représentant lorsqu'une question qui l'intéresse particulièrement est portée devant le Conseil ».

La Finlande, qui n'était point alors membre de la Société, bien qu'ayant sollicité son admission, ne pouvait se prévaloir de cette disposition. Mais il était incontestablement de la compétence du Conseil d'adresser la même invitation à la Finlande. Au reste, toute difficulté devait être levée par l'accord de la Suède sur ce point. Le caractère contradictoire de la procédure se trouva ainsi assuré dès le début de l'instance. Depuis, par une délibération en date du 16 décembre 1920, l'Assemblée a prononcé l'admission de la Finlande. Il fut d'ailleurs spécifié que cette admission ne préjugerait en rien de la décision du Conseil de la Société concernant le cas de l'Aland et n'apporterait aucune modification à la procédure en cours (1).

Restait à déterminer la marche de la procédure.

Des règles assez précises ont été fixées par le Pacte pour le cas où le Conseil se trouverait saisi d'un différend entre Etats. Assurément, cette hypothèse est loin d'épuiser toute la compétence du Conseil, compétence qui, aux termes de l'art. 4, s'étend à toute question rentrant dans la sphère d'activité de la Société ou affectant la paix du monde. Cependant, le terme « différend » paraît assez large pour embrasser tous les cas dans lesquels le Conseil peut être appelé à exercer un rôle de médiateur entre Etats. Rien, semble-t-il, ne se serait dès lors opposé à ce que la contestation entre la Suède et la Finlande fût soumise à la procédure fixée par les art. 17 et 15 combinés.

Ce point de vue n'a pas été adopté par le Conseil. Le problème de la démilitarisation des îles d'Aland dépasse, comme en témoi-

(1) Voir *Documents de l'Assemblée*: *Compte rendu provisoire de la* 26e *séance plénière*, pp. 5-6.

gne le Traité de Paris, très sensiblement la sphère des intérêts finlandais et suédois; sa connexité naturelle et nécessaire avec celui de la souveraineté des îles a paru suffisante pour dépouiller l'ensemble du litige du caractère d'un différend *stricto sensu.* D'autre part, l'art. 15 du Pacte suppose que le Conseil a été saisi du différend par l'une des parties;or, en l'espèce, c'est un tiers, c'est le gouvernement britannique qui attira l'attention du Conseil sur les difficultés qui avaient surgi entre la Suède et la Finlande (1). On estimera peut-être que cette circonstance purement formelle ne pouvait guère modifier la nature de la question. Quoi qu'il en soit, le Conseil paraît avoir adopté une interprétation restrictive du terme « différend »; et le champ d'application intégrale de l'art. 15 s'en trouve assez sensiblement restreint. Peut-être des considérations pratiques, la précision même de cette procédure, le délai de six mois fixé par l'article 12 pour l'établissement du rapport du Conseil, ne sont-elles pas demeurées étrangères à cette interprétation.

Ecartant donc l'hypothèse d'un différend proprement dit, le Conseil s'est considéré comme saisi du cas en vertu de sa compétence générale telle qu'elle résulte des articles 11 et 4 (2). Dès lors, la procédure décrite par les articles 15 et 17, tout en fournissant d'utiles indications sur la marche à suivre, perdait son caractère obligatoire.

Les débats s'ouvrirent à Londres à la date fixée du 9 juillet 1920. La Suède et la Finlande s'engagèrent à ne point recourir à la guerre avant l'expiration d'un délai de trois mois après le rapport du Conseil. Sur l'invitation de M. Balfour, président du Conseil, les parties donnèrent en outre l'assurance formelle et publique qu'elles prendraient toutes les précautions nécessaires pour ne point aggraver la situation (séance du 12 juillet) (3). Ce sont là des résultats assurément remarquables et qui

(1) Voir le *Memorandum au sujet de l'application du Pacte de la Société des Nations en vue de l'examen par le Conseil du différend relatif aux îles d'Aland* (note du secrétaire général).

(2) Résolution du Conseil en date du 20 septembre 1920: « Conscient des devoirs que lui imposent les articles 11 et 4 du Pacte dans l'intérêt suprême de la paix entre les nations... »

(3) A cela se bornent, je pense, les obligations actuelles des parties. L'espèce ne pouvant, suivant l'appréciation du Conseil être considérée comme un différend véri-

laissent bien augurer du rôle bienfaisant de la Société des Nations.

Voyons à présent quelles furent les positions prises par les parties. La demande de la Suède tendait à faire reconnaître par le Conseil le droit pour la population des îles de « déterminer immédiatement par un plébiscite si l'archipel resterait sous la domination de la Finlande ou serait incorporé au Royaume de Suède ».

La Finlande fit aussitôt valoir que le différend ainsi engagé portait sur un point relevant de la souveraineté intérieure de la Finlande et invoqua à son bénéfice le § 8 de l'art. 15 du Pacte : « Si l'une des Parties prétend et si le Conseil reconnaît que le différend porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de cette Partie, le Conseil le constatera dans son rapport, mais sans recommander aucune solution ».

C'était une exception d'incompétence qu'opposait la Finlande. Il était indispensable que le Conseil prît d'abord position sur ce point. Au reste, il ne faudrait point en exagérer la portée. En admettant qu'il fût bien fondé, le moyen invoqué par la Finlande faisait sans nul doute obstacle au rôle quasi-judiciaire du Conseil, à une « recommandation » impliquant décision sur le droit invoqué par la Suède au profit des populations alandaises. Mais en aucune hypothèse, il ne pouvait suffire à dessaisir entièrement le Conseil, aussi longtemps que celui-ci estimait que le cas des îles d'Aland « affectait la paix du monde » (art. 4) ou impliquait une « menace de guerre » (art. 11). Réserve faite d'une recommandation sur un point reconnu, par hypothèse, comme relevant de la souveraineté intérieure de la Finlande, il continuait d'appartenir au Conseil de prendre toutes « mesures propres à sauvegarder efficacement la paix des Nation » (art. 11).

table, ni par conséquent donner lieu à l'application stricte de la procédure fixée à l'article 15, il semble qu'elles ne puissent être liées par la disposition de l'alinéa 6: « Si le rapport du Conseil est accepté à l'unanimité, le vote des représentants des parties ne comptant pas dans le calcul de cette unanimité, les membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

L'exception opposée par la Finlande soulevait un problème juridique des plus délicats. L'intervention de la Cour permanente de Justice Internationale, appelée en vertu de l'article 14 du Pacte, à donner « des avis consultatifs sur tout différend ou tout point dont la saisira le Conseil ou l'Assemblée » eût été tout indiquée. A défaut de cet organisme, encore à l'état de projet, et préoccupé d'assurer à sa décision des bases strictement juridiques, le Conseil décida, en sa séance du 12 juillet, la constitution d'une commission internationale de juristes « chargée de donner un avis consultatif sur les aspects juridiques de la question des îles d'Aland » (1). Le Conseil voulant s'éclairer à la fois sur la valeur de la thèse finlandaise et sur la situation actuelle des îles au point de vue de la convention de démilitarisation annexée au Traité de Paris de 1856, la commission eut à faire connaître au Conseil, dans le plus bref délai possible son opinion :

« 1° Sur la question de savoir si, dans le sens de l'alinéa 8 de l'article 15 du Pacte, la thèse soutenue par la Suède devant le Conseil, au sujet des îles d'Aland, porte sur une question que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande;

« 2° Sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland. »

La Commission des juristes clôtura son rapport le 5 septembre et conclut d'une part au rejet de l'exception opposée par la Finlande, d'autre part au maintien des stipulations de la convention de 1856 et au caractère européen du règlement auquel elles ont soumis les îles d'Aland.

Conformément aux conclusions du rapport, le Conseil s'est, en date du 20 septembre 1920, déclaré « compétent pour recom-

(1) MM. le professeur F. Larnaude, doyen de la Faculté de Droit de Paris; le professeur Struycken, conseiller d'Etat du Royaume des Pays-Bas; le professeur Max Huber, conseiller juridique du Département politique suisse, ont été nommés membres de cette commission où les fonctions de président ont été confiées à M. Larnaude. M. G. Kaeckenbeek, de la Section juridique du secrétariat de la Société des Nations, remplit les fonctions de secrétaire et fut chargé de fournir à la Commission tous les documents nécessaires.

mander toutes solutions qu'il considère comme les plus équitables et les plus appropriées ».

Il déléguait en même temps une commission d'enquête « pour lui présenter, dans le plus bref délai après les consultations nécessaires, un rapport lui fournissant les éléments sur lesquels le Conseil pourra fonder une recommandation de nature à établir dans cette partie du monde, par un règlement, soit définitif soit provisoire, des conditions favorables au maintien de la paix, en tenant compte des intérêts légitimes de toutes les parties en cause ».

Au moment où nous écrivons ces lignes, la commission d'enquête est à la veille de déposer son rapport.

* * *

Par ses conclusions comme par la discussion rigoureusement scientifique qui les prépare, la consultation des juristes constitue un document d'intérêt capital (1). Et si à certains égards les solutions qu'elle apporte nous apparaissent critiquables, ce n'est point que nous entendions mettre en doute la haute impartialité de la commission ou le souci d'exactitude juridique dont témoigne au contraire chaque ligne de son travail.

La première partie du rapport est consacrée à l'examen de la thèse finlandaise : la demande de la Suède tendant à faire reconnaître à la population alandaise le droit de décider de son sort par un plébiscite porte sur un point que le droit international laisse à la compétence exclusive de la Finlande. Force nous est de résumer brièvement l'argumentation conduisant à la solution négative de la commission.

Il est vrai que la souveraineté intérieure exclut toute application au sein des Etats de l'idée moderne de libre disposition des peuples (2). Mais ce principe ne saurait être valablement invoqué que par un Etat définitivement constitué. Un Etat en voie de formation se trouve dans une « situation de fait »

(1) *Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, suppl. spécial n° 3.

(2) La Commission fait toutefois une réserve remarquable pour le cas d'abus manifeste et continu de la souveraineté au détriment d'une fraction de la population (p. 5).

qui, tant qu'elle persiste, l'empêche d'opposer aucun « droit » de souveraineté aux manifestations d'une fraction de population en faveur de son indépendance ou de son rattachement à un Etat étranger. Une situation de droit, en la forme d'une souveraineté, ne peut naître qu'à l'issue d'une telle période de développement. Dès lors la forme et l'étendue de cette souveraineté se trouvent naturellement déterminées par les évènements qui ont précédé son établissement. On ne saurait sans injustice la faire valoir à l'encontre d'aucune situation antérieurement acquise, car elle-même n'a point d'autre titre ou fondement (p. 10). « Dans de telles conditions », c'est à dire pendant ces périodes de formation ou de transformation des Etats, « le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes peut trouver son application » (1). D'autre part, la compétence exclusive de l'Etat nouveau étant écartée, il est manifeste que, comme les faits eux-mêmes qui préparent la formation des Etats, la transition de la situation de fait à la situation de droit intéresse au plus haut point la communauté internationale, et qu'il appartient dès lors à celle-ci d'apprécier la légitimité des déclarations de souveraineté nouvelles eu égard aux évènements sur lesquels elles s'appuient.

Telle est, en peu de mots, la théorie dont la commission a fait application au cas des îles Aland. Elle se fonde essentiellement sur l'hypothèse « d'une situation de fait échappant au droit ». Une objection évidente se dressait dès lors aussitôt contre sa validité : c'est que la république actuelle de Finlande, loin d'être issue d'une pure situation de fait, représente au contraire un simple développement de l'organisme politique finlandais tel qu'il existait au temps de son incorporation à l'Empire russe. Malheureusement la commission ne semble point avoir attaché à cette objection toute l'importance qu'elle méritait. Après une

(1) Au reste, même dans les limites sagement étroites où la Commission circonscrit l'application du principe, celui-ci est loin de jouir à ses yeux d'une valeur absolue: « Il ne faut pas d'ailleurs perdre de vue que le principe que les peuples doivent pouvoir disposer d'eux-mêmes n'est pas le seul dont il faille tenir compte; même si on lui donne, parmi les principes appelés à dominer la formation des Etats une place prépondérante, des considérations d'ordre géographique, économique et autres semblables peuvent mettre obstacle à sa reconnaissance intégrale » (page 6).

une brève allusion aux controverses doctrinales qui se sont élevées touchant la question de savoir si la Finlande constituait ou non, sous la domination russe, un Etat distinct, la commission conclut en ces termes : « Même en répondant affirmativement à cette question, et en adoptant par conséquent l'hypothèse la plus favorable à la thèse finlandaise, thèse (?) qui d'ailleurs a paru à la plupart des juristes qui ont écrit sur cette question, la plus conforme au texte et à l'esprit des arrangements de 1809, il n'en reste pas moins vrai que cet Etat, traité en fait par le gouvernement russe depuis 1899 comme une simple province, n'avait pas et ne revendiquait pas d'ailleurs d'existence juridique extérieure et qu'il était indissolublement lié à la Russie » (p. 7). Il n'est plus guère après cela tenu compte de cette situation spéciale de la Finlande, où pour nous cependant gît le nœud du problème.

Et dès lors l'application des conceptions juridiques indiquées se poursuit sans difficultés appréciables. Si la Finlande peut être considérée comme un lambeau du territoire russe, il est incontestable qu'une déclaration d'indépendance, telle que celle de la Diète finlandaise (15 novembre 1917) ne pouvait suffire à la constitution définitive d'un Etat; et l'on conçoit que la commission tenant compte de l'impuissance momentanée du gouvernement pendant les troubles bolchévistes, ait étendu la période de formation de l'Etat finlandais jusqu'aux environs du mois de mai 1918. Sans doute, avant cela, la république de Finlande avait obtenu la reconnaissance de nombreux Etats (1). Mais on peut, avec la Commission, admettre, que dans une ère aussi troublée, de telles reconnaissances peuvent n'avoir qu'une valeur relative, et qu'en tout cas l'on n'en saurait tirer argument en faveur d'une fixation précise et définitive du statut territorial du nouvel Etat (2).

Or, au cours de cette période de formation de l'Etat finlandais, un mouvement politique divergent se dessinait dans la popula-

(1) Russie des Soviets, 18 décembre 1917; Suède, 4 janvier 1918; France, Allemagne, 5 janvier, Danemark, Norvège 10 janvier 1918, etc.

(2) La reconnaissance du gouvernement britannique en date du 6 mai 1919 fut immédiatement suivie d'une note exprimant l'espoir que la Finlande se soumettrait aux décisions de la Conférence de la Paix touchant ses frontières.

tion des îles d'Aland. On peut différer sur la spontanéité comme sur la valeur représentative de certaines manifestations alandaises. Les premières datent du mois d'août 1917. Beaucoup plus significatives que les multiples adresses dont on trouvera le texte dans les publications officielles du gouvernement suédois. (1), sont deux consultations populaires dont l'une eut lieu fin décembre 1917, l'autre en juin 1919. Lors de la première, plus de sept mille alandais majeurs de l'un et l'autre sexe signèrent une procuration « sollicitant le Roi et le peuple de Suède de prendre les mesures propres à favoriser la possibilité d'une réunion de l'Aland au Royaume de Suède ». Le second plébiscite rallia 9735 voix en faveur du rattachement à la Suède, soit 95,3 p. c. des participants.

Ainsi, d'après la commission, deux courants d'opinion se partageaient le territoire de l'ancienne Finlande russe, l'un en faveur de la constitution d'un Etat indépendant, l'autre, dans les îles d'Aland, en faveur du rattachement à la Suède. Dans la situation de fait où la rupture avec la Russie a placé ce territoire, l'un et l'autre doivent jouir « d'une égale valeur comme base essentielle du nouvel ordre juridique ». Cette équation absolue de deux faits au regard du droit n'est bien entendu justifiable qu'à la condition que les faits en question se soient accomplis en dehors de toute situation juridique et, si j'ose dire en un espace « vide » de droit. C'est ici que surgissait l'inévitable objection : les îles d'Aland relèvent de la Finlande en vertu de la constitution qui faisait de ce pays un organisme politique distinct au sein de la Russie. Sous le coup de l'objection les savant rapporteurs ont été amenés à préciser leurs conceptions théoriques, et l'on s'étonnera seulement de l'hésitation avec laquelle ils ont posé cette pierre angulaire de tout leur système : « On peut même dire que, si une séparation se produit à l'égard d'un organisme plus ou moins autonome, lui aussi *de facto* en voie de transformation politique, cet organisme ne peut pas,

(1) *Les îles d'Aland*, supra cit.; voir aussi pour un examen critique de ces diverses manifestations : Van der Vlugt, professeur à l'Université de Leyde, *La question des îles d'Aland, considérations suggérées par le rapport des juristes*, Leyde, 1921, pp. 56-62.

en même temps qu'il se transforme en dehors du droit positif, invoquer des principes de ce même droit pour imposer à une fraction de population un sort politique que celle-ci refuse d'accepter » (p. 10). La thèse essentielle de la commission apparaît ici nettement. La transformation d'un organisme politique est un phénomène qui se passe nécessairement en dehors du droit positif; cet organisme perd dès lors, à l'instant où il entre dans une telle phase, tout droit de se prévaloir des principes sur lesquels se fondait son existence antérieure et retombe à l'état de pur fait. Entre sa forme politique antérieure et celle qu'un jour il peut atteindre, aucune continuité de droit n'est admissible : c'est un gouffre que seuls des faits remplissent. Il faut donc que la forme politique nouvelle à laquelle il prétend trouve dans ces faits, et dans ces faits seuls, sa justification totale (1). Par sa séparation d'avec la Russie, la Finlande a donc anéanti les éléments d'organisation politique dont elle jouissait au sein de l'Empire et une recréation totale, par une prise de possession effective de *tous* les éléments constitutifs d'un Etat, s'imposait à elle.

Cette conception doctrinale explique parfaitement que, pour écarter les prétentions de la Finlande, la Commission ait tenu compte non seulement des manifestations de volonté de la population alandaise, mais de tout fait quelconque contraire à une possession effective des îles. C'est ainsi qu'elle fait valoir l'énergie avec laquelle le gouvernement suédois a partout soutenu la cause alandaise et « l'a faite sienne »; et par contre, le caractère tardif et le peu de rigueur des mesures coercitives prises par le gouvernement finlandais. De même, l'expédition militaire entreprise par le gouvernement suédois dans l'Aland à l'occasion des combats qui s'y livraient entre « blancs » de Finlande et les troupes russes (2) prouve « qu'il s'est produit

(1) Page 9: « L'étendue et le caractère des transformations politiques qui se présentent comme de simples faits et en dehors du droit, sont nécessairement limités aux effets réellement produits. *Ces effets seuls forment la base du nouvel ordre juridique qui va naître, de même que ce sont eux qui déterminent son caractère essentiel.* »

(2) Des révélations récentes jettent un jour assez singulier sur le caractère de cette expédition que la Commission tient pour n'avoir « eu sans doute d'autres motifs que des considérations humanitaires ». V. Van der Vlugt, *op. cit.*, pp. 62-67 et *Post scriptum*, p. 82.

pour la Finlande, même abstraction faite des troubles de sa situation intérieure, à l'égard des îles d'Aland de véritables carences de souveraineté ». Ainsi au cours de la transformation de la Finlande, son territoire est en quelque sorte devenu *res nullius* et les actes de souveraineté qu'y a accomplis une Puissance étrangère doivent être pris en considération pour la détermination du statut politique définitif de l'Etat finlandais.

* * *

Les considérations développées par la Commission nous paraissent fondées d'une part sur une appréciation trop sommaire et même inexacte de la situation de la Finlande au sein de l'Empire russe, d'autre part, sur une application trop radicale de certaines conceptions théoriques relatives à la formation des Etats.

A l'exemple de la Commission, nous nous garderons de rouvrir la question de savoir si la Finlande russe constituait ou non un Etat (1). Nous inclinerions volontiers pour la solution négative jadis défendue avec beaucoup de force par Jellinek (2). Mais il n'est pas contesté que les déclarations solennelles du Tsar Alexandre Ier à la Diète de Borga (29 mars 1809) ont assuré au Grand Duché de Finlande une existence et une forme politique distincte dans l'Empire russe. Parmi les éléments d'organisation étatique dont jouissait la Finlande, il en est deux sur lesquels il convient d'attirer l'attention.

La Finlande avait un territoire propre comprenant les îles d'Aland. Le rattachement des îles aux terres finlandaises remonte à l'époque suédoise. Depuis la grande réforme administrative de 1634 jusqu'en 1808, l'Aland a toujours relevé du gouvernement d'Abo ou du gouvernement général de Finlande (3). Lorsque le traité de Frederikshamm eut consacré l'an-

(1) Bibliographie dans Bonfils-Fauchille, *Manuel*, p. 97, n. 2.

(2) *Ueber Staatsfragmente*, p. 35 et ss.; *Allgemeine Staatslehre*, p. 640 et s.

(3) Sans doute, on ne saurait à cette époque parler d'un statut territorial finlandais, la Finlande, malgré son titre de Grand-Duché, ne constituant pas une entité politique distincte. Pourtant, on ne saurait réduire le rattachement de l'Aland aux terres finlandaises à une simple question de convenance administrative (*Mémorandum présenté au Conseil Suprême par les Délégués du Gouvernement Suédois* (4 août 1919); voir *Les îles d'Aland*, p. 53. Le principe de la fixité des circonscrip-

nexion de l'Aland, l'union des îles au Grand-Duché se trouva nécessairement placée sous la garantie des dispositions constitutionnelles touchant l'intégrité du territoire (1), dispositions d'origine suédoise dont le bénéfice avait été expressément confirmé à la Finlande par le Tsar. Un fait démontre jusqu'à l'évidence cette reconnaissance au Grand-Duché d'un statut territorial propre basé sur les anciennes limites de la Finlande suédoise : c'est, en 1811, la restitution à la Finlande des territoires enlevés à la Suède en 1721 et en 1743 et formant la province actuelle de Wiborg.

D'autre part, il existait, au sein de l'Empire russe, une nationalité finlandaise absolument distincte au point de vue interne de la nationalité russe (2).

Nous n'insisterons pas sur d'autres éléments d'organisation que la Finlande possédait en propre, sur ses organes législatifs, sur son administration. Bornons-nous à observer d'une façon générale, qu'aucune modification ne pouvait être apportée à la constitution finlandaise sans l'assentiment de la Diète. En résumé, quelle que soit la qualité qu'on lui reconnaisse, le Grand-Duché constituait au point de vue interne un sujet de droit distinct, investi de pouvoirs publics propres sur une population et sur un territoire déterminés.

Le problème qui se pose est tout simplement celui de la persistance de ces droits. La réponse négative de la Commission se fonde à la fois sur les évènements qui caractérisèrent la période la plus récente de la domination russe, et sur les transformations politiques résultant de la séparation de la Finlande d'avec la Russie.

La Finlande, dit le rapport, était traitée en fait par le gouvernement russe depuis 1899 comme une simple province. Il est vrai qu'en 1899 (15 février) un manifeste impérial prétendit

tions administratives a joué dans l'histoire constitutionnelle de la Suède un rôle considérable; il a été pour la première fois proclamé par la « Forme de gouvernement » de 1634 comme une garantie fondamentale contre l'arbitraire de l'administration royale et l'on en trouve aujourd'hui encore l'écho dans l'art. 46 de la constitution suédoise.

(1) R. Erich, *Das Staatsrecht des Grossfurstentums Finnland*, 1912, p. 19, nº 2.

(2) *Idem*, pp. 19-26.

soumettre la Finlande à l'empire des lois russes. Mais la Commission n'a pu ignorer l'énergique résistance de la Diète et de la population finlandaise à l'application de ce régime inconstitutionnel, ni surtout l'existence du manifeste du 4 novembre 1905, confirmé par celui du 22 juillet 1906, par lequel le gouvernement russe dut se résoudre à en suspendre les dispositions, non plus que la loi de réparation du 22 décembre 1906, rétablissant dans leurs droits et situations les fonctionnaires finlandais indûment révoqués. Sans doute, depuis 1907, de nouvelles mesures ont été prises par le gouvernement russe en violation de l'autonomie administrative finlandaise, et la loi russe du 30 juin 1910 a étendu la compétence de la législation russe à tous les objets susceptibles d'offrir un intérêt d'Empire quelconque. Mais peut-on ne tenir aucun compte du refus absolument net de la Diète de prêter aucune coopération à cette législation (14 septembre 1910) ou de l'adresse solennelle de protestation qu'elle transmit à cette occasion au monarque? Certes, des situations de fait, même issues de flagrantes illégalités, peuvent en raison de leur caractère définitif entraîner la ruine d'un régime juridique. Mais tant que persiste le conflit de deux forces, dont la plus faible tend au maintien de la légalité, et dont l'autre se place en violation ouverte avec le droit, nous ne croyons pas que le juriste doive s'incliner devant celle-ci par la raison qu'elle est la plus forte. A elle seule, l'attitude énergique et constante de la Diète devrait valoir à la Finlande la reconnaissance du maintien de son statut juridique jusqu'à la fin de la domination russe. Mais ce qui tranche à notre sens la question, c'est le manifeste du 7/20 mars 1917, signé du gouvernement du Prince Lvov, Président du Conseil (1), abrogeant toutes les mesures inconstitutionnelles du gouvernement russe et notamment le manifeste du 15 février 1899 et la loi du 30 juin 1910, et garantissant « solennellement au peuple finlandais l'autonomie intérieure qui lui appartient conformément à sa Constitution, l'inviolabilité de sa vie nationale et de ses langues ».

(1) *Bulletin des Lois du Grand-Duché de Finlande*, 1917, n° 20. Annexe II du Mémorandum par le secrétaire de la Société des Nations: Admission de la République de Finlande dans la Société des Nations, 20/48/55.

Cependant la persistance jusqu'à cette époque des droits de la Finlande ne suffirait pas à anéantir la thèse des savants rapporteurs. Et l'argument capital de la Commission peut être formulé comme suit : Quand bien même le Grand-Duché eût gardé tous ses droits intacts, sa rupture avec la Russie a placé son territoire et ses habitants dans une « situation de fait échappant au droit. »

Nous croyons ne point nous tromper en reconnaissant à la base de cette conception les vues si magistralement développées par Jellinek touchant la naissance et la formation des Etats. Mais nous doutons que l'application qui en est faite au cas de la Finlande eût agréé à l'éminent publiciste.

Il est sans doute fort exact que la naissance comme les transformations des Etats sont des phénomènes sociaux qui échappent au droit positif. Et cela est vrai non seulement lorsque un simple territoire se détache d'un Etat ancien pour former un Etat nouveau, mais aussi lorsque un organisme politique doué au sein d'un Etat d'une existence plus ou moins autonome se sépare de celui-ci pour s'ériger en Etat indépendant; car, dans ce dernier cas, le phénomène dépasse aussi bien le droit positif propre à cet organisme que celui de l'Etat auquel il se trouvait incorporé.

Mais de ce que de tels mouvements se passent en dehors du droit positif, s'ensuit-il que celui-ci se trouve anéanti tout entier? Et l'effet immédiat et nécessaire de ces mouvements est-il de plonger le groupe social qu'ils affectent dans un pur état de fait? Cette fois nous pensons qu'une distinction s'impose. S'agit-il d'un simple territoire sans organisation politique propre, la formation d'un Etat implique alors une œuvre de création totale et qui par là-même se place en opposition avec l'ensemble des principes constitutifs de l'Etat dont il se sépare. Ces principes ne peuvent dès lors offrir aucun fondement juridique aux organismes politiques en formation; et notamment on ne saurait admettre qu'un tel organisme puisse à aucun moment se prévaloir du statut juridique de l'Etat aux dépens duquel il s'érige pour maintenir sous son pouvoir une fraction de territoire. C'est donc essentiellement un état de fait qui règne.

La détermination des formes politiques à venir demeure abandonnée aux évènements.

Il en est tout autrement lorsqu'il s'agit d'un organisme déjà en possession de certains éléments d'organisation étatique, comme c'est incontestablement le cas pour la Finlande. Le mouvement qui le détache de l'Etat ancien dépasse tout droit positif; il tend de plus directement à la ruine des principes sur lesquels se fondait son incorporation; mais comment dépouillerait-il cet organisme de son statut juridique propre, alors qu'il vise au contraire à compléter sa capacité politique? Ainsi le premier effet d'un mouvement de progrès et d'émancipation d'un organisme politique serait l'anéantissement de toutes les formes juridiques qu'il a conquises jusque là? Une construction juridique qui aboutit à des résultats aussi manifestement contraires à l'évolution historique des institutions est absolument insuffisante.

Et ceci soulève une question de méthode juridique du plus haut intérêt.

Toute transformation d'un organisme politique dépasse le droit positif de cet organisme. Cela tient à ce que les concepts juridiques ne peuvent pas suivre le mouvement, l'évolution d'une institution et ne nous représentent jamais que des moments d'arrêt, d'immobilité réelle ou fictive. Dans l'histoire d'un organisme politique, nos concepts juridiques ne nous offrent qu'une série d'états successifs. Le juriste appelé à définir un tel état et qui ne tient pas compte de cette insuffisance naturelle de nos concepts est invinciblement amené à borner son point de vue à celui du moment, à fonder son jugement exclusivement sur les évènements qui ont amené la transformation de l'organisme et sur les situations de fait qui en résultent [1].

Cette méthode, qu'on me pardonne de la qualifier de jacobine ou révolutionnaire, et foncièrement antihistorique. Certes, elle assure à la science juridique des succès faciles en garantissant ses jugements contre toute discordance momentanée avec les faits; mais elle abolit la valeur propre des principes juri-

(1) Rapport de la Commission, p. 9: *Ces effets seuls* (des transformations politiques) *forment la base du nouvel ordre juridique.*

diques (1). Elle est révolutionnaire, parce que essentiellement discontinue, parce qu'elle part de cette idée que toute transformation d'un organisme remet en question l'ensemble de ses fondements juridiques. Elle est manifestement antihistorique, parce qu'elle ignore ou méconnaît la réalité d'un développement progressif des institutions.

Cette inaptitude naturelle des concepts juridiques à saisir la continuité d'un développement historique peut et doit être compensée par l'idée de conservation des situations juridiques; en d'autres termes, le statut juridique représentant le stade antérieur atteint par l'organisme doit être considéré comme maintenu dans toutes les parties que les faits de transformation ne mettent pas directement en jeu (2). Ce compromis entre deux états successifs permet seul d'atteindre une approximation pratiquement suffisante de la continuité historique.

L'application de cette idée au cas de la Finlande et des îles d'Aland mène aux conclusions suivantes.

Le mouvement d'émancipation de la Finlande n'a pu compromettre ni son existence politique, ni les droits essentiels dont elle jouissait sous la domination russe. La persistance de ces droits, et notamment du statut territorial finlandais, ne permet pas l'application du principe de *libre* disposition des peuples au profit de la population alandaise.

Cependant la Finlande s'est érigée en Etat souverain. Là est le fait nouveau dont il faut apprécier la portée. Il est incontestable qu'un tel changement d'état intéresse la communauté internationale : celle-ci ne peut demeurer indifférente au fait que la Finlande entend exercer désormais les droits souverains sur le territoire qu'elle gouvernait jadis avec une autonomie fortement limitée. L'exception d'incompétence opposée par la Finlande au Conseil paraît donc mal fondée dans la mesure où l'examen du Conseil porte sur l'établissement même de cette souveraineté. Il est vrai que la demande de la Suède tendait à

(1) Voir dans le même sens les critiques très vives de M. Van der Vlugt, *op. cit.*, pp. 18-25.

(2) Pour l'application de ce principe et son fondement dans l'hypothèse de la formation d'un Etat par le détachement d'une simple province ou dans le cas d'une cession de territoire, voir Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, p. 272 et s.

faire prévaloir le droit de libre disposition des populations alandaises même sur une souveraineté définitivement établie (1). Mais le Conseil n'est lié par les termes d'aucune demande et doit être considéré comme saisi de l'ensemble du problème « pour recommander » aux parties « toutes solutions qu'il considère comme les plus équitables et les plus appropriées à l'espèce ».

D'autre part, il n'est pas douteux que ce même changement d'état est susceptible d'avoir des répercussions sur la situation intérieure. Ainsi l'on pourrait concevoir que l'acquisition de droits souverains par un organisme jusqu'alors limité dans son autonomie mît en péril les droits de certaines minorités. Sans pouvoir invoquer aucun droit de *libre* disposition, ces minorités sont assurément *en droit d'élever contre le régime de souveraineté revendiqué par l'Etat nouveau une demande de garanties raisonnables.* Si des difficultés s'élèvent, le Conseil de la Société des Nations peut recommander et apprécier de telles garanties sans aucunement méconnaître les droits que cet Etat peut tenir de son statut juridique antérieur (2). Le refus de fournir ces garanties devrait par contre être interprété comme manifestant de la part de cet Etat la volonté de modifier la situation anté-

(1) Mémoire présenté, au nom du gouvernement suédois, par le Ministre de Suède à Londres à la Commission internationale de juristes; voir *Les îles d'Aland*, Stockholm, 1920, p. 84. La pétition alandaise de décembre 1917 comme la réponse du roi de Suède semblent impliquer une reconnaissance de la souveraineté finlandaise: elles émettent en effet le vœu de voir l'Aland attribué à la Suède « avec le consentement de la Finlande libre et indépendante ». Voir *La question des îles d'Aland, Mémoire présenté par un groupe de juristes et d'historiens finlandais*, Helsingfors, 1920.

(2) La Finlande a déjà, à cet égard, donné à la Société des Nations des garanties formelles. La délégation finlandaise a adressé à lord Robert Cecil une lettre dont voici le passage essentiel: « En ce qui concerne le principe généralement reconnu par la Société quant à la protection des minorités, si un examen attentif par le Conseil, des lois Finlandaises, concernant les minorités constatait des divergences entre ces lois et le principe susmentionné, je suis vivement persuadé que mon gouvernement prendra toutes les mesures dans l'ordre parlementaire, pour réaliser les réformes nécessaires. » (Compte rendu provisoire de la 26e séance plénière de l'Assemblée de la Société des Nations [16 déc. 1920], p. 6.) Sur les projets adoptés par l'Assemblée générale de la population finlandaise de langue suédoise (*Svenska Finlands Folkting*), voir Edw. Westermarck, « Les Suédois de Finlande et la question des îles d'Aland », *Revue de Genève*, janvier 1921, pp. 131-133.

L'engagement pris par le gouvernement finlandais équivaut aux clauses du Traité

rieure, et mettrait par conséquent ses droits eux-mêmes en question.

Ces conclusions sont conformes à celles de la Commission en ce qui touche la compétence du Conseil. Elles s'en séparent cependant sur un point essentiel. La Commission n'a reconnu la compétence du Conseil qu'en faisant table rase de toute situation de droit, invitant ainsi le Conseil à statuer du point de vue purement politique. Nos conclusions, au contraire, permettent une solution juridique du litige. C'est pourquoi, je pense, leur adoption par le Conseil servirait mieux la cause du droit dans l'avenir des relations internationales.

Nous réservons à une prochaine étude l'examen des conclusions de la Commission relatives « à l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ».

10 avril 1921.

de Versailles par lesquelles la Tchéco-Slovaquie (art. 86) et la Pologne (art. 93) ont accepté, « en en agréant l'insertion dans un Traité avec les Principales Puissances alliées et associées, les dispositions que ces Puissances jugeront nécessaires pour protéger... les intérêts des habitants qui diffèrent de la majorité de la population par la race, la langue ou la religion ». Pour la Ville libre de Dantzig, voir art. 104, 5°.

(*A suivre.*)

LA REVISION DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

Henri-A. ROLIN

Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles
Secrétaire à la Présidence de l'Assemblée durant la Première Session.

I. — La Revision a la première session de l'assemblée.

Un des premiers points inscrits à l'ordre du jour de la première assemblée de Genève était la discussion des projets d'amendements au Pacte déposés par les gouvernements de Danemark, Norvège et Suède.

Cette floraison si précoce d'amendements à une œuvre toute récente qui n'avait pas encore été expérimentée n'a pas surpris ceux qui voulurent bien se rappeler dans quelles circonstances et suivant quelle procédure le Pacte avait été élaboré.

Un avant-projet avait été élaboré par les délégués des quinze principaux Etats alliés; il fut communiqué aux Etats neutres dont les représentants furent admis, au cours de deux séances de la Commission de l'hôtel Crillon, à formuler leurs observations; puis la Commission reprit ses séances à huis-clos et adopta ou rejeta les propositions qui avaient été faites. L'œuvre finale fut insérée dans le Traité de Versailles et dans les autres Traités de Paix, et la Société des Nations ayant été ainsi créée, les neutres furent invités à y adhérer (1).

De pareils procédés ne manquèrent pas de blesser profondément chez beaucoup d'Etats neutres leur amour-propre et cette prétention à la supériorité morale qu'ils avaient affectée pen-

(1) Il est bien entendu que je n'entends nullement porter un jugement sur la méthode qui fut suivie et que le président Wilson crut devoir préconiser pour des raisons qui ont été fréquemment exposées.

dant la guerre; et ce ne fut pas sans hésitation que certains d'entre eux se décidèrent à adhérer à la Société des Nations.

Ce qui eut raison de leur répugnance à adhérer à un acte international à l'élaboration duquel ils n'avaient eu qu'une part aussi minime, c'est le correctif de l'article 26 du Pacte qui indiquait la possibilité d'amendements et prévoyait une procédure de revision n'offrant pas de difficultés insurmontables.

On se rappelle le texte de cet article 26 : « Les amendements « au présent Pacte entreront en vigueur dès leur ratification « par les membres de la Société dont les représentants com- « posent le Conseil et par la majorité de ceux dont les repré- « sentants forment l'Assemblée. »

Dès lors il était fort naturel de voir certains Etats prenant un très vif intérêt à l'idée de Société des Nations, désirer faire immédiatement acte de membres, égaux aux autres membres, qui avaient rédigé le Pacte, en déposant des amendements.

Les amendements des gouvernements scandinaves visaient quatre points différents :

1° à l'article 3 ils désiraient voir introduire dans le Pacte la périodicité annuelle des sessions et un mode de convocation de sessions extraordinaires;

2° à l'article 4 ils prévoyaient une réglementation plus précise du mode d'élection des membres non permanents du Conseil (mandats de 4 ans avec renouvellement d'un membre chaque année, les premiers sortants étant indiqués par le sort);

3° à l'article 13 par l'omission du mot « généralement » ils introduisaient le principe de la compétence obligatoire de la Cour de Justice pour tous les différends d'ordre juridique, et d'autre part, par une modification à l'article 15, ils proposaient que pour les différends non juridiques l'œuvre de médiation fût confiée d'abord à une Commission spéciale de conciliation et non pas immédiatement au Conseil;

4° enfin à l'article 16 ils demandaient que soit prévue la faculté pour le Conseil de dispenser certains membres de la participation au blocus en cas de danger spécial.

Toutes ces propositions furent, nous le verrons, débattues

au sein de l'assemblée au cours de la session, mais elles ne le furent pas en tant que propositions d'amendements.

La Commission compétente chargée de cette question décida, en effet, dès sa seconde séance (la première qui fut consacrée à cet objet) de proposer à l'assemblée de ne pas prendre en considération les projets d'amendements déposés.

Cette résolution fut votée par 20 voix contre 8 et 3 abstentions. Votèrent contre : l'Argentine, le Cuba, le Danemark, la Norvège, le Panama, les Pays-Bas, le Siam, la Suède. Elle ne rencontra plus d'opposition à la séance plénière.

Voici quels étaient les motifs sur lesquels s'appuyait l'auteur de cette résolution, M. Viviani, et qui furent développés en séance publique de l'assemblée par le président de la Commission, M. Balfour : d'une part qu'il ne fallait pas entreprendre l'œuvre de revision avant d'avoir pu profiter des leçons de l'expérience ; d'autre part, qu'il fallait éviter de donner l'impression d'une revision du Traité de Versailles.

Reconnaissons que cette deuxième raison n'était pas à l'abri de toute critique. Comme le firent remarquer différents orateurs ce n'était pas modifier le Traité de Versailles que de faire application d'une faculté prévue par l'article 26 du Pacte pour en reviser certaines dispositions (1). En réalité ce que l'on redoutait c'était l'impression de la masse qui aurait pu voir dans une revision du Pacte le début de la revision du Traité de Versailles, mais certains hommes d'Etat alliés parurent oublier dans leurs discours que ce qui constituait pour eux une préoccupation essentielle parfaitement légitime ne s'imposait pas nécessairement avec le même coefficient d'importance aux représentants des ex-neutres.

Quant à la première raison alléguée pour écarter les projets d'amendements, elle s'inspirait d'une prudence sans aucun doute nécessaire. Les amendements scandinaves ne touchaient pas, il est vrai, pour la plupart, à des points essentiels du Pacte ; mais d'autres propositions pouvaient surgir qui eussent pris l'assemblée au dépourvu ; il fallait se méfier de décisions hâtives intéressant les bases mêmes de l'édifice.

(1) Voir procès-verbaux de la douzième séance plénière.

Le Pacte au surplus était le fruit de longues délibérations; ce n'était pas de nouvelles délibérations théoriques qui pouvaient l'améliorer. Ce qu'il fallait c'était en essayer la mise en œuvre. Au fur et à mesure que l'action poserait des problèmes, on constaterait les lacunes et les imperfections des statuts, et l'on pourrait alors travailler plus sûrement à leur perfectionnement.

Le délégué des Pays-Bas à la première Commission, M. le professeur Struycken, fit du reste adopter une proposition destinée à accentuer que la revision n'était pas ajournée *sine die*, mais remise à la prochaine session de l'assemblée : « L'assemblée « invite le Conseil à nommer une commission en vue d'étudier les « amendements au Pacte qui ont été présentés à la première « session de l'assemblée. La Commission fera un rapport au « Conseil qui présentera ensuite ses conclusions à la prochaine « session de l'assemblée. »

Certains lecteurs se demanderont peut-être pour quel motif l'assemblée eut recours à ce détour de faire nommer la Commission d'étude par le Conseil au lieu de procéder elle-même à la nomination.

C'est parce qu'au cours de la discussion le principe de la création de commissions permanentes de l'Assemblée (système proposé par la Suisse) avait été rejeté par la première Commission, M. Viviani ayant très justement fait remarquer que l'on allait inévitablement à des conflits d'attributions si l'on dressait d'une manière permanente en face du Conseil une autre émanation de l'assemblée, indépendante.

Un peu étroite dans sa conception primitive la proposition néerlandaise fut très heureusement complétée par une addition suggérée par le premier délégué portugais M. Costa et adoptée par l'assemblée en séance plénière : il fut décidé que seraient également soumises à la Commission d'études créée par le Conseil « toutes les propositions d'amendements au Pacte qui lui « seraient adressées par les membres de la Société dans le délai « que le Conseil fixera » (1).

(1) Le Conseil a décidé à une de ses réunions de décembre que les propositions d'amendements pourraient être envoyées jusqu'au 31 mars. Il a dans sa session du 21 février arrêté la composition de la commission d'étude.

Il est permis d'espérer que dans ces conditions la seconde assemblée pourra mener à bien l'œuvre de revision.

Déjà au cours de la première session du reste de nouveaux projets d'amendements furent déposés : ce sont quatre amendements portugais, un colombien, un canadien, quatre argentins.

Les amendements du Portugal visent deux questions : le premier, relatif au mode de nomination des membres non permanents du Conseil (article 4), oppose au système scandinave le principe de l'annalité du mandat avec non rééligibilité pendant dix ans.

Les autres sont relatifs au règlement des litiges, instaurent la compétence obligatoire de la Cour de Justice et adoptent la proposition du Gouvernement suédois sur la constitution des « Commissions de Conciliation ».

L'amendement colombien sur lequel nous nous réservons de revenir s'occupe de la question si délicate de l'unanimité ou de la majorité dans les votes de l'assemblée.

L'amendement canadien déposé par M. Doherty postule la suppression de l'article 10 du Pacte (engagement de respecter et de garantir l'intégrité territoriale des membres).

Enfin les amendements argentins comportaient :

1° l'admission de tous les Etats souverains;

2° l'admission des petits Etats sans droit de vote;

3° la suppression de la catégorie de membres permanents au Conseil;

4° la compétence obligatoire universelle de la Cour de Justice.

Tous ces amendements ont été d'ores et déjà renvoyés à la commission d'étude. Il en fut de même quant aux amendements scandinaves.

Mais seront-ils tous maintenus par les auteurs? Il est permis d'en douter.

Remarquons tout d'abord que la série d'amendements relatifs au règlement des litiges furent déposés avant la discussion du Projet d'organisation de la Cour de justice. On verra dans

l'étude spéciale que le présent numéro de la Revue consacre à la question par quelle ingénieuse procédure le projet adopté permit la naissance et le développement progressif de la juridiction obligatoire de la Cour. On peut supposer que dans ces conditions les plus ardents partisans de cette grande réforme prendront patience et renonceront à tenter d'arracher un vote unanime pour un résultat qui semble devoir être atteint plus sûrement par une action continue.

Nous renvoyons en tous cas à l'étude visée ci-dessus pour le détail de la question.

De même l'amendement scandinave relatif aux possibilités d'exemption en matière de participation aux mesures collectives de blocus vint naturellement en discussion à l'assemblée au cours de sa 18e séance, le 10 décembre, lorsque fut décidée la constitution par le Conseil d'une commission spéciale qui étudierait la procédure d'application des sanctions économiques. Il fut prévu que les desiderata formulés par le gouvernement danois seraient communiqués pour avis à la dite commission. Il est certain que, dans ces conditions, la Commission des amendements subordonnera sa décision en ce qui concerne cet amendement à l'avis de la Commission du Blocus.

Enfin, en ce qui concerne la proposition scandinave d'amendement à l'article 3, nous avons vu qu'elle reçut satisfaction par l'article 1 du Règlement intérieur voté par l'assemblée :

§ 1. L'Assemblée se réunit chaque année de plein droit, au siège de la Société des Nations, le premier lundi de septembre.

§ 2. Elle se réunit également aux dates fixées par l'Assemblée au cours d'une session antérieure ou par le Conseil, votant à la majorité.

§ 3. Si un ou plusieurs membres de la Société estiment une réunion opportune, ils en informent le secrétaire général, qui demande leur avis aux autres membres de la Société. Si le projet de réunion est accepté par la majorité des membres dans le délai d'un mois à partir de la date de cette communication l'Asssemblée est convoquée en séance extraordinaire.

Les gouvernements scandinaves insisteront-ils dans ces conditions pour que ces règles soient inscrites dans le Pacte? Il est probable que non. Les règles préconisées et adoptées parais-

sent, en effet, très à leur place dans un règlement organique où leur revision peut se faire sans soulever de grandes difficultés.

En résumé, seul des amendements scandinaves, celui relatif au mode d'élection des quatre membres non permanents du Conseil paraît devoir faire l'objet, ainsi que l'amendement corrélatif du délégué portugais, d'une étude de la part de la Commission des amendements. A vrai dire on put croire un moment que, comme le proposait la délégation suisse (voir annexe à la séance de la première Commission et discours du président Motta à la séance plénière), la substance de cet amendement serait adoptée par l'assemblée sous forme d'addition au projet de règlement organique. La majorité de l'assemblée paraissait en ce sens, mais devant les doutes de certains membres sur la constitutionnalité de pareille procédure, on décida de surseoir à toute décision et de renvoyer la question du mode d'élection des quatre membres non permanents du Conseil à la Commission des amendements.

Encore est-il possible que les gouvernements scandinaves décident de modifier leurs premières propositions relatives à cette question, afin de profiter des clartés nouvelles que les débats en commission et en séance plénière ont projetées sur les différents éléments de ce problème difficile.

II. — Le Problème de la revision devant la deuxième assemblée.

Nous n'avons pas la prétention dans les quelques pages qui vont suivre d'épuiser le problème de la revision du Pacte, moins encore de pronostiquer ce que sera dans ce domaine l'œuvre de la prochaine assemblée.

Il est bien évident qu'il ne peut être question de refonte totale. C'est l'expérience seule qui doit en cette matière conduire les réformateurs. C'est elle qui nous a inspiré dans les appréciations que nous émettons sur les amendements proposés à la Commission de la Société des Nations et sur les solutions qui nous paraissent pouvoir être envisagées.

Règles relatives à la procédure de revision. — Article 26.

L'article 26 cité plus haut est malheureusement obscur et de grosses difficultés pourraient naître de l'ambiguité de ses termes si l'on ne prenait soin d'en préciser le sens ou d'en modifier le texte avant que ne soit commencée l'œuvre de revision.

A prendre cet article au pied de la lettre, il n'édicte de règles spéciales qu'au point de vue de la ratification des amendements. Ceux-ci « entreront en vigueur dès qu'ils auront été ratifiés par les membres de la Société dont les représentants composent le Conseil et par la majorité de ceux dont les représentants forment l'Assemblée ».

Au point de vue du vote, le droit commun serait applicable, c'est-à-dire la règle de l'article 5 : sauf disposition expressément contraire du présent Pacte, les décisions de l'assemblée ou du Conseil sont prises à l'*unanimité* des membres de la Société représentés à la réunion.

Telle n'est pourtant pas à mon avis l'interprétation exacte.

Les travaux préparatoires sont formels. Je ne puis citer les procès-verbaux des séances de la Commission de la Société des Nations, mais ce n'est un mystère pour personne qu'en élaborant l'article en question et en éliminant la clause d'unanimité la Commission a voulu éviter que la Charte internationale rédigée hâtivement et sur un modèle absolument nouveau ne puisse être modifiée, comme c'est le cas pour certaines constitutions nationales, que par un « tremblement de terre».

C'est pour calmer les appréhensions, que le texte finalement adopté dans le premier paragraphe causait à certains délégués d'Etats non représentés de façon permanente au Conseil, que l'on ajouta un second paragraphe reconnaissant aux dissidents le droit de sécession.

Il parait évident que mesure aussi grave n'aurait pas été stipulée si l'unanimité avait été requise au moment du vote.

Nous possédons, au surplus, une interprétation quasi officielle sur laquelle la nôtre peut s'appuyer. Dans l'exposé que le président Wilson fit à la Conférence de la Paix le 28 avril 1919 des

nodifications apportées par la Commission de l'Hôtel Crillon à 'avant-projet arrêté en première lecture, il exposa comme suit a portée du nouvel article 26 :

« L'article 26 permet de modifier le Pacte à la majorité des « Etats composant l'assemblée au lieu des trois quarts précé- « demment requis; toutefois le mode de voter dans le Conseil « n'est pas modifié en cette matière. »

D'où il résulte que c'est bien au mode de voter dans l'assem- blée que s'applique la condition de simple majorité.

Cette interprétation a, au surplus, été admise à notre connais- sance par l'unanimité de la doctrine et notamment par le professeur Larnaude l'un des auteurs du Pacte (1).

Reste une question délicate : suffit-il, pour l'admission l'amendements, du double vote du Conseil et de l'Assemblée, unanime dans le premier de ces organes, pris à la majorité des voix dans le second? Ou faut-il en outre la ratification et en ce cas faut-il appliquer aux ratifications la même stipulation qu'au vote : unanimité des membres représentés au Conseil, ma- jorité des membres représentés à l'Assemblée?

Cette dernière interprétation paraît la plus exacte. Il est difficile de ne pas tenir compte du fait que le mot « ratifié » figure à l'article 26, et d'autre part les abandons de souveraineté étant de stricte interprétation, on ne peut admettre que les Etats ayant consenti par les voies constitutionnelles en vigueur une série d'obligations internationales inscrites dans le Pacte, celles- ci puissent se trouver définitivement aggravées ou réduites avant qu'aucun des Etats n'ait été appelé à ratifier sur ce point les décisions prises par des réunions de délégués.

En résumé, j'estime que les conditions à réunir pour qu'un amendement entre en vigueur sont les suivantes :

1° vote du Conseil à l'unanimité;

(1) Voir Paul Moriaud: *La Société des Nations et la Suisse*, Berne, fin octo- bre 1919, p. 15; Beichmann: « Le Pacte de la Société des Nations », *Revue Scientia*, mars 1920, p. 20; Georges Scelle : *Le Pacte des Nations et sa liaison avec le Traité de Paix*, Paris 1919, p. 264; Larnaude: *La Société des Nations*, conférences faites à l'Ecole de Guerre, Paris 1920, p. 63.

2° vote de l'Assemblée à la majorité;

3° ratification par la majorité des membres ayant été représentés à l'Assemblée au moment du vote, par l'unanimité des membres ayant été représentés au Conseil au moment du vote.

Mais on conviendra que si cette interprétation est exacte il serait avantageux de la consacrer officiellement par un texte formel.

(*A suivre.*)

DE L'UTILITÉ D'UNE JURIDICTION SPÉCIALE POUR LE RÈGLEMENT DES LITIGES INTÉRESSANT LES SERVICES DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS

PAR

M. P. GRUNEBAUM-BALLIN

Maître des Requêtes honoraire au Conseil d'État,
Président du Conseil de Préfecture de la Seine

La Société des Nations et les grands offices qui en dépendent procèdent actuellement à leur installation définitive. Un grand hôtel a été acheté à Genève, sur les bords du lac Léman, pour l'installation du secrétariat général de la Société des Nations et des bureaux qui s'y rattachent. Depuis le printemps dernier, l'un des plus importants offices qui relèvent de la Société des Nations, le Bureau international du travail, occupe, à Genève, un vaste bâtiment un peu isolé, situé sur une colline et qu'entourent d'agréables jardins; il y apparaît, aux yeux les moins prévenus, comme une sorte de Vatican économique et social où seraient constamment prêchées et mises en pratique les idées qui inspirent la Partie XIII du Traité de Versailles.

D'autres offices dépendant de la Société des Nations s'établiront sans doute par la suite soit à Genève, soit ailleurs. C'est ainsi, par exemple, que le Bureau international des brevets d'invention s'organise, en ce moment même, à Bruxelles.

De tout temps, il a fallu que les ambassades et les légations installassent leurs services en territoire étranger. Mais ces installations étaient toujours relativement modestes et n'offraient, en tout cas, rien de comparable à ce que l'on voit aujourd'hui à Genève. Il s'agit, en réalité, d'une très vaste administration internationale, dont les divers offices sont de vrais ministères,

dont le secrétariat général est une sorte de présidence du conseil : et à côté de ces organes administratifs fonctionnent aussi, sinon en permanence, du moins à des intervalles assez rapprochés, des organes délibérants dont le rôle est essentiel : l'Assemblée des Etats membres de la Société des Nations, qui vient de tenir à Genève, avec tant d'éclat, sa première session; la Conférence internationale du travail, qui s'est réunie à Washington en 1919, à Gênes en 1920, mais qui va siéger à Genève en 1921; d'autres Conférences Internationales, non moins importantes. Des locaux spacieux et bien aménagés sont indispensables pour de telles réunions.

Il va donc falloir acheter ou louer des bâtiments et des terrains et, peut-être, faire bientôt des constructions nouvelles; il va falloir procéder à des travaux de mise en état, passer des marchés avec des entrepreneurs et des fournisseurs de diverses nationalités et dans divers pays; faire, sans doute aussi, des commandes à des artistes pour l'ornementation des salles de délibération et des bureaux, accomplir bien d'autres actes encore, qui tous sont susceptibles de donner lieu à procès, par la suite.

D'autre part, cette grande administration internationale a déjà à son service de nombreux fonctionnaires et agents dont le total dépasse plusieurs centaines, à l'heure présente, et s'élèvera vite à plus d'un millier. Ces fonctionnaires des deux sexes et appartenant aux nationalités les plus différentes, paraissent avoir été jusqu'ici recrutés en dehors de toute règle fixe; et il n'est pas probable qu'on se soit déjà préoccupé d'établir une réglementation au sujet de leur recrutement, de leur avancement, de leur congédiement et de leur discipline, ou encore au sujet des accidents du travail dont ils peuvent être victimes ou des pensions pour infirmités ou pour ancienneté qu'il pourrait y avoir lieu de leur accorder.

Cependant tous ces problèmes se poseront tôt ou tard. La Société des Nations ne pourra pas se dérober à l'obligation de déterminer, d'après les règles les plus modernes et les plus équitables, ses rapports avec ses propres fonctionnaires et agents. Elle trouvera d'ailleurs, à cet égard, de bons modèles

dans les législations de plusieurs pays. Mais les règlements qui interviendront sur toutes ces matières donneront lieu inévitablement, si précise qu'en puisse être la teneur, à des difficultés d'application et d'interprétation. Il y aura des désaccords, des procès.

Comment et par qui seront jugées tant de contestations diverses? L'étude d'une telle question paraît dès aujourd'hui nécessaire, parce que déjà la Société des Nations et les offices qui s'y rattachent traitent avec leurs fournisseurs, avec leurs entrepreneurs, avec leurs fonctionnaires et parce que les contrats les plus solides sont ceux dans lesquels les intéressés prennent soin de prévoir nettement à l'avance à quelle juridiction ils s'adresseront en cas de conflit né à l'occasion de leurs accords.

* * *

Et d'abord quels éclaircissements trouve-t-on sur un tel sujet dans les actes officiels, dans les articles du Pacte de la Société des Nations ? Les paragraphes 3, 4 et 5 de l'article 7 du Pacte sont ainsi conçus :

Toutes les fonctions de la Société ou des services qui s'y rattachent y compris le Secrétariat sont également accessibles aux hommes et aux femmes.

Les représentants des membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques.

Les bâtiments et terrains occupés par la Société, par ses services ou ses réunions sont inviolables.

Ces textes donnent lieu aux remarques suivantes :

1° Le Pacte ne fixe qu'une seule règle relative au recrutement des fonctionnaires et agents de la Société : celle de l'accessibilité des emplois aux deux sexes ; mais il ne contient aucune autre prescription au sujet de ce recrutement ni aucune autre disposition relative au statut de ces fonctionnaires ;

2° Les privilèges et immunités diplomatiques sont reconnus à tous les agents de la Société des Nations depuis celui qui occupe le rang le plus élevé jusqu'au plus humble ; ils sont donc

reconnus, à plus forte raison, en faveur de la Société des Nations elle-même. On sait que la principale de ces immunités est l'immunité de juridiction, faisant obstacle, en principe, à toute citation, au moins en matière civile et commerciale, ou, plus exactement, en matière personnelle et mobilière, devant les tribunaux de l'Etat sur le territoire duquel les fonctionnaires et agents de la Société des Nations accomplissent leur service.

Il faut, sans nul doute, interpréter largement les mots : *Dans l'exercice de leurs fonctions,* qui figurent à l'article 7, § 4, du Pacte, et assimiler complètement la situation du personnel de la Société des Nations à celle des personnels diplomatiques et consulaires des divers Etats. Cette expression doit, par suite, être considérée comme signifiant « pendant le cours de l'exercice de leurs fonctions », et non pas seulement « à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions ».

Ce n'est d'ailleurs pas ici le lieu d'examiner si cette immunité doit être partielle ou totale, relative ou absolue, si, en matière criminelle elle doit, ou non, être étendue au profit de tous les fonctionnaires et agents, sans distinction, et si elle concerne, ou non, outre les crimes et délits de droit commun, les contraventions aux règlements locaux de police. Sur tous ces points, il y a de graves divergences de vues entre les divers auteurs de traités de droit international, dans les différents pays, et entre les diverses juridictions internes. Bornons-nous à dire que l'extension en matière criminelle des immunités prévues par l'article 7, § 4, du Pacte apparaît comme assez peu justifiée, étant donné, surtout, que le pays où la Société des Nations installe presque tous ses services compte parmi les nations civilisées qui sont dotées d'une législation pénale très moderne et très satisfaisante. Tout porte à croire que, à ce point de vue spécial l'article 7 devra être interprété restrictivement, et mériterait même d'être revisé;

3° Les bâtiments et terrains occupés par la Société des Nations et ses services étant déclarés inviolables, les autorités publiques d'un Etat et , par exemple, les fonctionnaires de la Confédération helvétique ou ceux du Canton de Genève ne peuvent y procéder à aucune perquisition, saisie ou arrestation,

ni y pénétrer pour accomplir aucune mesure d'exécution, aucun acte administratif judiciaire ou extra-judiciaire.

Si intéressantes que soient ces constatations, elles ne fournissent aucune solution directe et spéciale aux difficultés dont il s'agit ici. On doit cependant en dégager une notion générale fort importante.

La Société des Nations est un consortium d'Etats; elle sera, sans doute, un jour, une association de tous les Etats de la planète. Mais elle n'est pas un Etat; elle n'a aucun territoire; elle ne dispose, au moins actuellement, d'aucune force armée qui lui soit propre.

Est-elle cependant une personnalité, la plus éminente personnalité du droit international ? La doctrine pourra peut-être se livrer longtemps, sur ce sujet, à des controverses ardues. La pratique aura besoin de trancher rapidement cette question. Elle la résoudra affirmativement.

Dans une intéressante étude sur la condition internationale de la papauté (1) M. Gilbert Gidel, aujourd'hui professeur à la Faculté de Droit de l'Université de Paris, a exposé que le Saint-Siège qui n'a depuis 1870 ni territoire, ni force armée, n'est pas « un Etat comme les autres », mais une entitée assimilée à certains égards aux Etats souverains ; il y a assez justement qualifié la papauté de « personne artificielle du droit international ».

Cette dernière expression s'applique parfaitement, suivant nous, à la Société des Nations. Si cette Société n'est pas un Etat, elle a, d'après le Pacte même d'où elle est issue, certains des attributs des Etats. La plénitude et l'indépendance de l'exercice de ses fonctions ne seraient, en fait, pas assurées si ces prérogatives ne lui étaient pas conférées, si elle ne possédait pas une personnalité morale autonome et distincte de celle des Etats qui en font partie.

Or, parmi les attributs essentiels des Etats, qui leur sont reconnus par la doctrine et la jurisprudence, comme dérivant nécessairement de leur souveraineté et de leur indépendance, figure incontestablement le droit de se prévaloir de l'incompétence des tribunaux d'un pays étranger à leur égard, de se sous-

(1) *Revue générale de droit international public,* 1911, p. 589.

traire à toute juridiction étrangère alors même qu'ils ont agi et contracté en pays étranger (1).

Sans doute cette doctrine et cette jurisprudence, appliquées d'une manière absolue, peuvent aboutir à des conséquences choquantes. Nombreux sont les auteurs qui veulent atténuer la rigueur d'une pareille règle par des distinctions et des tempéraments fondés sur la distinction des actes accomplis par un Etat en territoire étranger (2). Une certaine évolution de la jurisprudence s'est dessinée dans le même sens, au moins en Belgique, en Italie et en France (3).

Nous ne pensons d'ailleurs pas qu'on puisse se borner ici à une simple distinction faite par beaucoup d'auteurs, notamment par MM. Weiss et de Lapradelle, entre l'Etat, puissance publique, agissant *jure imperii* et l'Etat, personne privée, agissant *jure gestionis,* distinction qui est d'ailleurs hautement repoussée par l'arrêt du Tribunal des conflits de Prusse du 25 juin 1910 et par tant d'autres juridictions quand il s'agit de la compétence des tribunaux internes à l'égard des Etats étrangers. La pratique révèle la nécessité d'une division tripartite. L'Etat est toujours « puissance publique », et n'est jamais personne privée, cela va de soi. Mais tantôt il accomplit des actes de pure souveraineté, des *actes de gouvernement* pour reprendre une expression consacrée en France par la jurisprudence administrative; tantôt il accomplit des actes administratifs, passe des contrats administratifs qui, sans doute, peuvent ressembler beaucoup à certains contrats de droit privé, mais en diffèrent pourtant presque toujours par quelque côté;

(1) Voir arrêt de la Cour de Cassation française du 22 janvier 1849 et jurisprudence suivie en France depuis lors; nombreuses décisions de diverses juridictions (Cour de Cassation de Rome, Tribunal de Bruxelles, Cour de Chancellerie d'Angleterre, Cour suprême de Vienne, Reichsgericht de Leipzig, etc.) et aussi les opinions de nombreux juristes des divers pays citées par Weiss, *Droit international privé,* t. V, p. 94-96, et par G. de Lapradelle dans note sous arrêt du Tribunal des conflits de Prusse du 25 juin 1910 (*Recueil* de Sirey, 1912, IV, 2).

(2) Cf. Weiss,, *ibidem,* t. V, p. 104-115; G. de Lapradelle dans la note précitée, et les auteurs cités par lui : de Bar, Laurent, Mortara, etc.

(3) Voir aussi Haute Cour d'Amirauté britannique, jugement du 7 mai 1873, rendu par Sir R. Phillimore, au sujet d'un navire appartenant au Gouvernement égyptien et affecté à des transports commerciaux (*Journal de droit international privé,* 1894, p. 36).

d'autres fois, enfin, l'Etat se place complètement sur le terrain du droit privé, par exemple quant il agit comme transporteur, assureur ou affrêteur : ce ne sont plus alors des actes de *gestion administrative,* mais des actes de *gestion privée.*

Qu'on n'aille pas croire que cette distinction tripartite est factice et ne paraisse nécessaire que dans certains pays, où, comme en France, coexistent une juridiction ordinaire et une juridiction administrative : elle est, suivant nous, conforme à la réalité objective (1).

Même ceux qui pensent qu'une juridiction administrative est une « singularité » (2), propre à certaines législations internes, doivent reconnaître qu'il y a , en fait, un contentieux administratif distinct du contentieux ordinaire civil ou commercial, l'un et l'autre laissant, d'ailleurs, en dehors de leur sphère, les actes purement gouvernementaux et de souveraineté qui échappent, par leur nature, à tout contrôle juridictionnel. La juridiction interne peut être unique; cela est peut-être aussi souhaitable pratiquement que théoriquement, car les meilleurs juges sont ceux dont l'esprit s'assouplit et dont l'expérience s'élargit au contact des pratiques les plus diverses; mais cela ne saurait empêcher les matières administratives de différer des matières ordinaires, civiles ou commerciales.

Au surplus, quelle que soit la manière de discriminer les actes de l'Etat, l'heure est encore lointaine, apparemment, où tous les pays civilisés se seront mis d'accord pour déterminer, d'après des règles uniformes, la compétence des juridictions ordinaires à l'égard des Etats étrangers. L'étude de ce problème ne date pourtant pas d'hier. Le 11 septembre 1891, l'Institut de Droit International avait, dans sa session de Hambourg, adopté des dispositions qu'il n'est pas inutile de rappeler ici :

Art. II. § 1er *Les seules actions recevables contre un Etat étranger sont :* 1° *les actions réelles, y compris les actions pos-*

(1) On la trouve esquissée, sinon nettement indiquée, dans un jugement récent du Tribunal de Commerce de la Seine du 26 décembre 1919 (*Gazette du Palais* du 27 octobre 1920).

(2) DE LAPRADELLE, note précitée.

sessoires, se rapportant à une chose immeuble ou meuble, qui se trouve sur le territoire;

2° *Les actions fondées sur la qualité de l'Etat étranger comme héritier ou légataire d'un ressortissant du territoire ou comme ayant droit à une succession ouverte sur le territoire;*

3° *Les actions qui se rapportent à un établissement de commerce ou industriel ou à un chemin de fer exploité par l'Etat étranger dans le territoire;*

4° *Les actions pour lesquelles l'Etat étranger a expressément reconnu la compétence du tribunal. L'Etat étranger, qui lui-même forme une demande devant un tribunal, est réputé avoir reconnu la compétence du tribunal, quant à la condamnation aux frais du procès et quant à une reconvention résultant de la même affaire qui est le sujet de la demande; de même l'Etat étranger qui, en répondant à une action portée contre lui, n'excipe pas de l'incompétence du Tribunal, sera réputé en avoir reconnu la compétence;*

5° *Les actions fondées sur des contrats conclus par l'Etat étranger dans le territoire, si l'exécution complète dans ce même territoire peut-être demandée d'après une clause expresse ou d'après la nature même de l'action;*

6° *Les actions en dommages-intérêts nées d'un quasi-délit, qui a eu lieu sur le territoire;*

§ 2. *Ne sont point recevables les actions formées pour des actes de souveraineté, y compris les actions résultant d'un contrat du demandeur comme fonctionnaire de l'Etat, ni les actions concernant les dettes de l'Etat étranger contractées par souscription publique.*

Les règles ainsi formulées sont assurément intéressantes. Mais il s'en faut de beaucoup qu'elles aient, jusqu'ici, réuni l'adhésion unanime de la doctrine et de la jurisprudence dans les divers pays. Et ces disparates subsisteront évidemment tant qu'aucune convention internationale n'aura réglé la matière.

Les divers Etats ont un territoire : ils n'agissent qu'exceptionnellement en territoire étranger. L'absence d'un tel accord international ne les gêne donc pas considérablement dans la pratique. Ce qui pour les Etats est l'exception devient au contraire, dès aujourd'hui, la règle pour la Société des Nations qui, elle, *agit et contracte toujours en territoire étranger.*

Comment résoudre à son égard ces difficultés de compétence qui ne vont pas manquer de surgir ?

On ne se trouve guère embarrassé tant qu'on demeure dans le champ des hypothèses envisagées par les paragraphes 1° et 2° de l'article 11 § 1er des Résolutions de Hambourg, c'est-à-dire s'il s'agit d'actions réelles, y compris les actions possessoires, se rapportant à un immeuble ou meuble qui se trouve sur le territoire où siège le tribunal saisi, ou s'il s'agit d'actions à intenter par la Société des Nations, comme héritière ou légataire d'un citoyen ou sujet d'un Etat. Il n'est pas absolument improbable, que demain un milliardaire européen, ou même américain, lègue, en mourant, toute sa fortune à la Société des Nations et que cette succession donne lieu à procès.

Donc, si la Société des Nations ou d'autres offices internationaux qui en dépendent, tel que le Bureau international du travail, achètent à Genève, ou dans une autre ville, des terrains et des constructions, ils peuvent agir librement et sans autorisation aucune, cela est évident, comme tout Etat étranger qui achèterait en Suisse un immeuble pour les besoins de son ambassade ou de sa légation.

Et il est tout à fait sage de reconnaitre et de déclarer ouvertement, dès maintenant, qu'en cas de litige au sujet d'immeubles ainsi achetés en Suisse ou de toute autre contestation de nature « réelle » la Société des Nations pourrait sans inconvénient sérieux, et même avec avantage, ne pas décliner la compétence des tribunaux suisses ni s'opposer à l'application des lois suisses.

Même les juridictions qui ont le plus fortement affirmé le principe de l'incompétence des tribunaux internes à l'égard des Etats étrangers et repoussé toute distinction entre l'Etat, puissance publique et l'Etat personne privée, reconnaissent,

cependant, que le droit des gens admet une exception au principe en cas de « procès immobiliers » (1).

De même doit-on présumer que quand le représentant autorisé de la Société des Nations agira soit comme demandeur, soit comme défendeur devant les Tribunaux d'un Etat quelconque à l'occasion d'un procès concernant une succession dévolue à la Société des Nations, aucune exception d'incompétence ne sera soulevée. Les précédents sont en ce sens.

Mais si l'on vient à examiner, du point de vue particulier auquel on veut ici se placer, d'autres cas litigieux tels que ceux qui sont prévus dans les alinéas 3° et suivants de l'article 11 § 1er des résolutions de Hambourg, les questions de compétence à résoudre s'avèrent beaucoup plus délicates.

La Société des Nations sera-t-elle amenée à accomplir des actes de gestion purement privée, analogues à ceux d'un Etat qui vend du tabac ou des produits de son domaine privé, ou bien encore des actes purement commerciaux tels que ceux d'un Etat qui exploite un chemin de fer sur un territoire étranger, assure ou affrête des navires ?

L'hypothèse n'est guère vraisemblable. Si pourtant elle se réalisait un jour, le défaut d'un accord international au sujet du jugement des litiges nés en de telles circonstances donnerait lieu à bien des difficultés, ferait apparaître de nombreuses discordances entre les solutions des diverses juridictions saisies. Il est permis de prévoir, par exemple, que les tribunaux belges et italiens seraient portés à étendre à la Société des Nations l'application d'une jurisprudence qui assimile tout Etat, même étranger, à un particulier, quand il accomplit un acte de gestion purement privée ou fait acte de commerce (2). Et probablement les juridictions françaises inclineraient-elles vers la même solution (3), tandis qu'on verrait les jurisprudences américaine,

(1) Arrêt précité du Tribunal Suprême des conflits de Prusse, du 25 juin 1910.

(2) Voir notamment Cour de Cassation de Belgique, 11 juin 1903. (*Recueil de* Sirey, 1904, IV, 16) ; Tribunal de Livourne, 12 février 1885 et Cour d'Appel de Lucques, 2 avril 1886 (*Journal de droit international privé*, 1887, p. 501).

(3) Voir jugement du Tribunal de Commerce de la Seine du 26 décembre 1919, cité plus haut, qui repousse l'exception d'incompétence opposée par l'Office suisse des transports extérieurs agissant comme intermédiaire du Gouvernement fédéral, mais accomplissant, pour le compte de la Confédération helvétique, des actes commerciaux.

anglaise et allemande se prononcer en un sens opposé : elles se sont montrées jusqu'ici, en général, très favorables à la stricte application du principe de la souveraineté des Etats étrangers et de l'immunité de juridiction qui en découle, d'après le droit des gens (1).

Ainsi, de deux procès identiques dans lesquels la Société des Nations serait en cause, l'un trouverait des juges, l'autre n'en aurait pas, suivant le pays où naîtrait le litige.

Si la Société des Nations n'est pas appelée, vraisemblablement, à faire acte de commerce, elle est destinée, en revanche à accomplir souvent des actes de gestion administrative, nécessaires à la marche de ses services. On a déjà indiqué qu'elle aurait à passer, pour l'aménagement de ses locaux, des marchés de travaux publics. Ici, la question de savoir quelle est la juridiction compétente en cas de litige est manifestement d'un grand intérêt pratique : et elle est bien plus délicate. On voit mal, par exemple, les tribunaux civils français se reconnaissant compétents au regard de la Société des Nations alors que, s'il s'agissait de l'Etat français, ils devraient, même d'office, se déclarer incompétents, la juridiction administrative pouvant seule être valablement saisie (2). Les tribunaux suisses, belges ou anglais s'attribueraient-ils volontiers la connaissance de tels litiges à l'occasion desquels, quoi qu'on puisse dire, la Société des Nations ne peut certainement pas être entièrement assimilée à un particulier ?

Et si l'exception d'incompétence est soulevée, croit-on qu'ils l'écarteront aisément ? Les tribunaux génevois, en particulier, s'attribueront-ils volontiers la connaissance de tels litiges ? Il est permis d'en douter.

La difficulté est plus grande encore s'il s'agit non plus de contrats d'un caractère plus ou moins administratif, mais de quasi-délits. Une voiture automobile affectée à l'un des services de la Société des Nations provoque un accident dans une rue de Genève, endommage un autre véhicule, blesse un piéton (et ce n'est pas là certes une conjecture invraisemblable). Est-il à

(1) DE LAPRADELLE, note précitée.
(2) Cf. CHAVEGRIN, note sous Cassation, 5 mai 1885, SIREY, 1885, I, 689.

supposer que les tribunaux de Genève rejetteront l'exception d'incompétence, si elle est proposée, et condamneront la Société des Nations comme responsable civilement des actes de son agent ? Et si des accidents sont causés par le fonctionnement d'une sous-station d'énergie électrique ou d'un poste de télégraphie sans fil que la Société des Nations peut demain être amenée à installer pour les besoins de ses services ? Quel tribunal se reconnaîtra compétent ?

Enfin, s'il s'agit de litiges purement administratifs tels que ceux qui naîtront entre la Société des Nations ou les offices qui en dépendent et quelques uns des fonctionnaires au service de la Société ou de l'un de ses offices, on peut affirmer, sans risque de se tromper, que les tribunaux suisses, comme ceux des autres pays, seraient tous d'accord pour se déclarer incompétents. L'application de la règle posée dans l'article 11 § 2 des résolutions de Hambourg s'impose ici avec évidence.

* * *

Ne voilà-t-il pas bien des procès sans juges ?

Quelques personnes estimeront, peut être, qu'il n'y a pas grand mal à cela. Pourquoi diront-elles, prévoir d'avance la solution juridictionnelle de difficultés qui, si elles se produisent, finiront bien par s'arranger à l'amiable ? N'est-ce pas le cas d'appliquer ici l'axiome cher à nos amis Anglais : *Wait and see ?*

Et surtout l'on ajoutera que ces difficultés-là ne sont pas nouvelles, qu'il suffit de les régler, comme auparavant par la *voie diplomatique.*

La « voie diplomatique », qu'est-ce que cela veut dire ? C'est que le particulier qui sera en difficultés avec la Société des Nations s'adressera à ses Représentants, que, suivant les cas, suivant sa condition sociale, ou en raison des considérations de politique extérieure ou intérieure, mais non, sans doute, en tenant compte strictement du seul intérêt de ce particulier, l'Etat dont il sera citoyen sujet ou ressortissant appuiera ou n'appuiera pas sa réclamation auprès de la Société des Nations ; que cet appui sera plus ou moins énergique. Il n'est d'ailleurs

uère probable qu'une contestation relative à des intérêts privés e cette nature dégénère jamais en un conflit grave et susceptible 'être soumis à la Cour Permanente de Justice Internationale. ette Cour, quand elle existera, aura toute autre chose à faire.

Qu'arriverait-il? C'est que la Société des Nations trancherait lle-même, sans même recourir à un arbitrage, qu'elle jugerait ans doute contraire à sa haute dignité pour résoudre un litige ntre elle et un particulier, la contestation soulevée par ce derier. Elle le règlerait assurément dans un esprit d'équité. Mais lle n'est pas elle-même une juridiction.

*
* *

Or, il y a deux principes supérieurs qui sont admis par les uristes de tous les pays : nul ne doit être juge et partie dans a propre cause; aucun procès ne doit demeurer sans juge. nnombrables sont les lois qui ont fait application de ces deux rands principes.

Ces règles d'équité supérieure sont, sans doute, encore souvent nfreintes ou méconnues même par les nations les plus civiisées. Mais la Société des Nations dont l'institution marque n progrès immense des idées juridiques dans le monde, et onsacre, en quelque sorte, l'avènement définitif du règne du lroit, se doit, semble-t-il, à elle-même, de respecter ces règles lus rigoureusement encore qu'aucune autre puissance souvearne.

C'est l'honneur du Conseil d'Etat français d'avoir progressiement élargi le domaine du contentieux administratif, d'avoir létruit, par une lente et sage, mais continuelle évolution, la âcheuse doctrine et la pratique plus fâcheuse encore du ninistre-juge, d'avoir, enfin, réduit à ses plus étroites limites a catégorie des « actes de gouvernement » ou « actes de souveraineté » qui paraissent devoir échapper à l'examen de toute uridiction.

La Société des Nations ne voudra certes pas se résoudre à être juge et partie dans les procès intéressant la marche de ses services. Mais, on vient de le voir, ces procès seront le plus souvent de telle nature que la Société des Nations ne pourra

accepter pour leur jugement la compétence d'aucune des juridictions internes des divers Etats, et que d'ailleurs ces juridictions refuseront de retenir la connaissance de pareils litiges. Quelle est donc la solution qu'il conviendra d'adopter? Il faudra croyons-nous, constituer une juridiction spéciale pour statuer sur les contestations dont il s'agit ici.

On peut, en faveur de cette solution, invoquer un précédent fort intéressant, recourir à une comparaison qui a déjà été faite, à la vérité, et qui le sera sans doute encore plus d'une fois, quand il s'agira de la Société des Nations.

La papauté, privée depuis 1870 de tout territoire, et n'ayant conservé qu'un pouvoir non temporel, possède cependant à Rome, dans ses palais, une administration fort nombreuse, et dont l'existence est d'ailleurs formellement reconnue par les articles de la loi italienne des Garanties; cette administration comprend des fonctionnaires de tout ordre et de tout genre. Le Pape a, d'après la loi des Garanties, le droit d'avoir des gardes, des huissiers pour afficher ses actes, des employés des postes et des télégraphes, des courriers, etc. D'autre part, l'administration pontificale a nécessairement à passer des contrats pour le fonctionnement de ses services.

En 1882, un certain Vincenzo Martinucci, sous-fourrier et architecte temporaire des palais pontificaux, réclama au Saint-Siège diverses sommes pour services rendus dans l'instruction et la direction des pompiers du Vatican et pour divers travaux d'architecture faits sous sa surveillance.

Malgré la thèse soutenue par le Saint-Siège défendeur, le Tribunal de Rome puis la Cour d'Appel de Rome se déclarèrent compétents par jugement du 16 août 1882 et par arrêt du 9 novembre suivant. Si quelques auteurs italiens approuvèrent cette jurisprudence (1), beaucoup d'autres, en revanche, et notamment Bonghi, auteur du projet de loi des Garanties et rapporteur du Comité chargé de son examen à la Chambre des Députés italienne, ont condamné avec énergie cette solution, comme absolument contraire à l'esprit de la loi des Garanties

(1) V Brusa, « La Juridiction du Vatican », dans *Revue de droit international et de législation comparée*, t. XV, 1883, p. 113 et s.

et à la situation spéciale de la Papauté (1). Ils ont reconnu que les tribunaux italiens n'étaient pas compétents en pareil cas; ils ont parfaitement admis que le Pape Léon XIII avait agi régulièrement en créant, par un *motu proprio* du 25 mai 1882 de véritables tribunaux administratifs pontificaux.

Les tribunaux ainsi créés étaient au nombre de deux, chacun étant composé de trois membres de la prélature, nommés par le Souverain Pontife. Toute personne prétendant avoir des droits ou actions à faire valoir contre les administrateurs de la maison pontificale peut et doit, aux termes du *motu proprio,* s'adresser à ces « commissions » ou tribunaux : à l'une en première instance, et à l'autre en seconde instance. Dans le cas de dissentiment des deux commissions, elles jugent en troisième instance, chambres réunies, sous la présidence de l'auditeur général de la Chambre Apostolique. Leurs jugements sont exécutoires et doivent produire tous les effets des jugements, sauf le cas où le Pape lui-même en déciderait autrement (2).

La Société des Nations n'a-t-elle pas des motifs bien plus sérieux encore que la Papauté d'instituer, en vue du jugement des litiges intéressant ses services et son personnel, une juridiction qui lui soit propre, et qui éviterait de laisser sans juge des procès peut-être peu nombreux, mais toujours délicats, ne fût-ce que par le caractère même de l'une des parties en cause ? Cette juridiction devra-t-elle comprendre, à l'exemple de ce qui a été décidé au Vatican, ou à l'instar des tribunaux mixtes d'Egypte et de tant d'autres juridictions, une première instance et une instance d'appel ? C'est une question qui méritera d'être examinée; et beaucoup d'autres avec elle.

Ce qu'on peut dire d'ores et déjà, c'est qu'une pareille juridiction connaîtra naturellement de tous les procès nés entre la Société des Nations et ses entrepreneurs, ses fournisseurs, ses co-contractants de toute espèce, ses fonctionnaires et agents

(1) Bonghi, *I Tribunali Vaticani;* Miraglia, *Tribunali Vaticani.* Scalari, dans son ouvrage sur la condition administrative et juridique du Saint-Siège (*La Santa Sede,* 1903), combat la thèse de Bonghi, mais assez mollement, et finit par admettre la régularité des tribunaux administratifs du Vatican, en les considérant, par un biais ingénieux, comme constituant une espèce de juridiction arbitrale.

(2) Brusa, *ibidem,* p. 114.

subalternes. Elle devra aussi connaître, à notre avis, et contrairement à la règle énoncée dans l'alinéa 6° de l'article 11 § 1er des résolutions de Hambourg, de toute action en dommages-intérêts occasionnée par la faute d'un des agents de la Société des Nations. Il en devrait encore être de même dans le cas d'une demande d'indemnité fondée sur le simple fait de ces agents. Par exemple des dommages-intérêts pourraient être dûs équitablement à un propriétaire voisin des locaux dans lesquels la Société des Nations aurait installé, sur le territoire génevois, une sous-station électrique destinée à assurer le chauffage et l'éclairage des bâtiments par elle occupés, si le bruit et les trépidations causaient un préjudice réel, et cela même en l'absence de toute faute commise par la Société des Nations ou ses agents. Cette dernière solution, réellement protectrice des intérêts privés, est celle qui résulte de la jurisprudence administrative française. On a estimé, en France, que des particuliers ne doivent pas souffrir des conséquences de travaux qui se différencient sensiblement par leur nature et leur importance, de ceux que fait exécuter, à l'ordinaire, une personne privée.

Enfin cette juridiction aurait sans doute à se prononcer sur bien d'autres contestations encore dont il est impossible de prévoir à l'avance le caractère et l'objet.

Il ne serait assurément pas difficile de tracer, dès à présent, les règles générales relatives à la composition et à l'organisation d'un tel tribunal, ainsi que les règles de la procédure à suivre devant cette juridiction, laquelle, sans siéger avec continuité, devrait pourtant avoir une existence permanente. Mais sans doute est-il encore trop tôt pour entrer dans ce détail. Il faut laisser aux idées nouvelles le temps de mûrir.

LE ROLE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS EN MATIÈRE DE COMMUNICATIONS ET DE TRANSIT

PAR

M. Jean HOSTIE

Membre de la Commission provisoire des Communications et du Transit de la Société des Nations.

SOMMAIRE

I. — Considérations générales sur l'article 23*e* du Pacte de la Société des Nations en tant que relatif aux Communications et au Transit.

II. — Droits et Obligations de la Société des Nations en matière de Communications et de Transit en vertu des Traités de Paix.

Dispositions de portée générale.

Traité de Versailles (Partie XII) :

a) Juridiction (art. 376) ;
b) Invitations (art. 377) ;
c) Revision (art. 378) ;
d) Convention générale (art. 379).

Autres Traités de Paix (Partie XII). Dispositions analogues.

III. — Suite du même objet. Dispositions spéciales.

Exemples :

a) Transit germano-polonais (art. 98, Versailles) ;
b) Canal de Kiel (art. 386, Versailles) ;
c) Commission du régime des eaux du bassin du Danube (art. 292 et 293, Trianon) ;
d) Régime du Bosphore et des Dardanelles (art. 53, 57 et 61, Sèvres) ;
e) Echelles du Levant (art. 335 à 345, Sèvres), ports francs de Smyrne et de Trébizonde (art. 350 à 352, ibid.).

IV. — Traités-annexes.

a) Traités dits des minorités conclus ou à conclure avec :

La Tchéco-Slovaquie ;
La Pologne ;
Le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes ;
La Roumanie ;
La Grèce ;
L'Arménie ;

b) Traités relatifs aux anciennes colonies allemandes conclus ou à conclure avec les Etats mandataires;

c) Traité entre Dantzig et la Pologne (art. 104, Versailles).

V. — Caractéristiques de l'ensemble du système envisagé.

VI. — Lacunes du système.

a) Communications télégraphiques et téléphoniques (art. 326, Saint-Germain);

b) Navigation aérienne (Partie XI des Traités de Paix);

c) Cabotage. Documents de bord des bâtiments de mer. Droit au pavillon maritime des Etats enclavés (art. 271 à 273, Versailles).

VII. — Historique des travaux préparatoires de la Conférence des Communications et du Transit.

a) La Commission des Ports, Voies d'Eau et Voies Ferrées de la Conférence de la Paix;

b) La Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit;

c) La Commission Consultative des Communications de la Société des Nations. Son rôle provisoire. Sa composition.

d) La résolution du 19 mai 1920;

e) Les décisions de l'Assemblée.

VIII. — Organisation future de la Section des Communications et du Transit de la Société des Nations.:

a) La Conférence et la Commission Consultative;

b) Rapports de la Section avec le Conseil et l'Assemblée;

c) Mode de constitution de la Commission Consultative;

d) Rôle de la Commission.

IX. — Les projets de Convention Générale.

a) L'objet de chacun d'eux :

Transit;
Voies d'Eau;
Voies Ferrées;
Ports;

b) Leur unité substantielle;

c) Principales règles communes aux divers projets :
Limitation du bénéfice de la Convention aux Parties Contractantes;
Régime du Temps de Guerre;
Privilège des Pays Dévastés;

d) Suite du même objet : Règlement des Différends;

e) Relation juridique entre la Convention Générale d'une part, l'article 23*e* du Pacte et l'article 379 du Traité de Versailles d'autre part.

X. — La Cour Permanente et les affaires de Communications et de Transit.

XI. — Conclusion.

« Sous la réserve et en conformité des dispositions des Conventions internationales actuellement existantes ou qui seront ultérieurement conclues, les Membres de la Société :

. . . . . .

e) Prendront les dispositions nécessaires pour assurer la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit . . étant entendu que les nécessités spéciales des régions dévastées pendant la guerre 1914-1918 devront être prises en considération. » (Pacte de la Société des Nations, art. 23.)

Sur l'invitation du Conseil de la Société des Nations, la première Conférence des communications et du transit va se réunir (1).

1. — Considérations générales sur l'article 23*e* du Pacte de la Société des Nations en tant que relatif aux Communications et au Transit.

« Le Conseil a estimé, et l'Assemblée de la Société des Nations estimera sans doute que dans l'état présent du monde, devant la crise universelle des échanges, dont la crise universelle des transports est à la fois une des causes et un des aspects, une des obligations les plus impérieuses et les plus urgentes imposées par le Pacte aux Membres de la Société des Nations, est, sans doute, l'étude des mesures à prendre par chaque Nation, aussitôt que possible, pour assurer et maintenir, conformément à l'article 23 du Pacte, la liberté des communications et du transit.

« La restauration économique du monde apparaît, à tous, le problème angoissant de l'heure. La Conférence financière s'efforcera d'en trouver les moyens partiels dans toute la mesure de sa compétence ».

(1) Cette conférence se tiendra à Barcelone le 10 mars 1921.

« La Conférence des communications et du transit partici-
« pera à la même œuvre en s'efforçant de rétablir, par tous
« les procédés d'organisation et de droit appropriés, les commu-
« nications troublées sinon interrompues entre les peuples.
« Elle veillera à maintenir dans l'avenir la permanence de son
« œuvre et à prévenir le retour des maux, dont elle doit actuelle-
« ment atténuer les effets.

« Telle a été la pensée exprimée dans la réunion du Conseil
« de la Société des Nations en date du 19 mai 1920 (1), qui a
« décidé la convocation de la Conférence. Telle a été aussi
« l'intention des rédacteurs du Pacte.

« Pour la première fois, et sur un plan infiniment plus vaste,
« tant par l'étendue géographique des pays participants que
« par la nature des problèmes traités, que les tentatives déjà
« séculaires du Congrès de Vienne, les représentants techniques
« de Nations de toutes les parties du monde s'assembleront
« pour chercher les moyens d'examiner en commun et de
« résoudre en harmonie les problèmes de communications et
« de transports, pour créer, dans un domaine précis d'activité,
« un début d'opinion internationale qui, seule, permettra
« à chacune des nations représentées de mieux ajuster ses
« efforts, devant la crise toujours menaçante, aux efforts des
« autres nations; d'en tirer, par conséquent, le meilleur parti
« et donnera, par là même, à la collectivité des peuples dans
« l'esprit de coopération internationale qui anime la Société
« des Nations, le moyen d'obtenir la meilleure utilisation pos-
« sible de leurs ressources diminuées ».

C'est en ces termes que s'exprime un rapport rédigé par la Commission provisoire des communications de la Société des Nations en vue de définir d'une manière générale le but et l'objet de la Conférence des communications et du transit.

Il nous a paru qu'il ne serait peut-être pas inutile de faire connaître brièvement les travaux préparatoires de cette Conférence et d'indiquer en quelques traits quels seront les principaux problèmes dont elle devra s'occuper.

(1) Voir le texte de la Résolution adoptée par le Conseil, p. 103.

II. — Droits et Obligations de la Société des Nations en matière de Communications et de Transit en vertu des Traités de Paix. Dispositions de portée générale. Traité de Versailles (Partie XII).

Ainsi que le constate implicitement l'article 23 du Pacte lui-même, les Traités de Paix ont déjà donné, en matière de communications et de transit, à la Société des Nations, de larges pouvoirs et des obligations durables et étendues.

a) Juridiction (art. 376).

L'article 376 du Traité de Versailles stipule que : « Les différends qui pourront s'élever entre les Puissances intéressées au sujet de l'interprétation et de l'application des dispositions qui précèdent seront réglés ainsi qu'il sera prévu par la Société des Nations ».

Cette clause porte sur l'ensemble des articles, formant la partie XII du Traité de Paix, où se trouvent réglées les questions relatives à la liberté du transit, à la navigation, aux ports maritimes et fluviaux ainsi qu'aux chemins de fer.

L'intervention de la Société ne porte pas seulement sur les différends éventuels entre un pays allié ou associé d'une part et l'Allemagne d'autre part. Dans de nombreux cas, et notamment en ce qui concerne le régime des voies d'eau internationales de l'Europe centrale, les dispositions auxquelles la clause se réfère sont d'application générale et cette dernière lie par conséquent tout Etat qui invoquerait le bénéfice de ce régime.

b) Invitations (art. 377).

L'article 377 du même Traité prévoit que : « A tout moment « la Société des Nations pourra proposer la revision de ceux « des articles ci-dessus qui ont trait à un régime administratif permanent. Cette seconde disposition ne donne pas, il est vrai, à la Société un pouvoir de décision, mais elle lui permet d'agir par invitation, de faire sentir le poids de son autorité morale dans le cas où des dispositions conçues comme permanentes lui paraîtraient ne plus répondre aux circonstances : elle pourrait, par exemple, proposer l'admission dans

une commission fluviale d'une puissance non représentée, en raison des intérêts économiques que cette dernière aurait acquis dans l'entretemps sur la voie d'eau gérée, mais cette intervention n'aurait pas un caractère impératif.

c) Revision (art. 378)

Il en est autrement de l'article 378, qui donne à la Société des Nations un véritable pouvoir de législation internationale : « A l'expiration d'un délai de 5 ans, dit cet article, à dater « de la mise en vigueur du présent Traité, les dispositions des articles 321 à 330, 332, 365, 367 à 369 pourront, à tout moment, « être revisées par le Conseil de la Société des Nations ».

Les dispositions auxquelles cet article se rapporte règlent la liberté de transit, l'égalité de traitement entre les ports de mer, la liberté de navigation, les zones franches, la réserve des transports locaux entre ports du même pays sur certaines voies d'eau internationales, ainsi que les tarifs et barêmes des chemins de fer.

Il s'agit là d'une série de dispositions accordant aux Puissances alliées et associées certains droits à l'égard de l'Allemagne, dont cette dernière n'est pas, de son côté, appelée à jouir immédiatement par réciprocité à l'égard de ces mêmes Puissances.

« A défaut de revision, dit la suite du même article, le béné- « fice d'une quelconque des stipulations contenues dans les « articles énumérés ci-dessus ne pourra, à l'expiration du délai « prévu au paragraphe précédent, être réclamé par une des « Puissances alliées ou associées en faveur d'une portion « quelconque des territoires pour laquelle la réciprocité ne « serait pas accordée ».

Le délai de cinq ans, pendant lequel la réciprocité ne pourra pas être exigée pourra être prolongé par le Conseil de la Société des Nations.

La nature des dispositions ainsi visées n'est pas la même dans tous les cas. Certaines d'entre elles (celle qui vise, par exemple, dans les Traités de Saint-Germain et de Trianon, le

aintien provisoire du régime des tarifs existants pour les ports e l'Adriatique et de la mer Noire) ont été dictées par des condérations passagères.

D'autres, au contraire, sont d'essence permanente, tel : énoncé des principes de la liberté du transit, de la liberté e la navigation et de l'égalité des ports de mer.

D'autres, enfin, constituent des innovations soumises à épreuve de l'expérience : c'est le cas du régime général établi our les tarifs des chemins de fer.

Mais, quelle que soit la nature de ces dispositions, il a paru age d'en prévoir la revision, soit en vue de l'abrogation éventuelle dans le cas des dispositions d'essence temporaire, dont but paraîtrait accompli, soit en vue d'une mise au point ans la forme dans le cas des principes de nature permanente, oit en vue d'une refonte possible dans le cas des innovations uxquelles nous faisions allusion à l'instant.

Quelque larges qu'ils soient, les pouvoirs attribués à la Société es Nations par l'article 378 du Traité de Versailles n'épuisent as la compétence législative qui lui est conférée par ce Traité.

d) **Convention générale (art. 379).**

A cet égard, l'article 379 présente même une importance ncore plus grande. Le texte de cet article est le suivant : « Sans préjudice des obligations particulières qui lui sont imposées par le présent Traité au profit des puissances alliées et associées, l'Allemagne s'engage à adhérer à toute convention générale concernant le régime international du transit, des voies navigables, des ports et des voies ferrées, qui pourrait être conclue entre les Puissances alliées et associées avec l'approbation de la Société des Nations, dans un délai de cinq années à dater de la mise en vigueur du présent Traité ».

Lorsque la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées e la Conférence de la Paix s'est réunie, deux méthodes de avail ont été proposées : la première consistait à établir, 'abord, un régime général applicable en principe à toutes les

Puissances contractantes et destiné à garantir et maintenir entre elles et entre tous autres adhérents, conformément aux prescriptions du Pacte, la liberté des communications et du transit et à compléter ensuite cette œuvre générale par les dispositions particulières régissant les rapports temporaires ou définitifs des puissances alliées et associées avec leurs ennemis.

La seconde méthode consistait à arrêter d'abord les conditions imposées aux Puissances ennemies en matière de ports, de voies d'eau et de voies ferrées et à étudier ensuite l'application générale de l'article 23 du Pacte.

Malgré la supériorité reconnue de la première méthode, force fut à la Commission, étant donné l'urgence et l'ampleur des problèmes, de recourir à la seconde.

Les conventions générales prévues par l'article 379 apparaissent ainsi comme le complément logique et nécessaire des Traités de Paix.

Autres Traités de Paix. (Partie XII). Dispositions analogues.

Des dispositions analogues aux dispositions du Traité de Versailles que nous venons de passer en revue, sont insérées dans les autres Traités de Paix, dans lesquelles le terme de cinq ans prévu pour la revision (voir plus haut le commentaire de l'article 378) se trouve toutefois réduit à trois ans.

III. — Suite du même objet. Dispositions spéciales. Exemples.

En dehors de ces dispositions, les cinq Traités de Paix prévoient encore l'intervention de la Société des Nations en matière de communications dans de nombreux cas particuliers dont voici quelques exemples :

a) **Transit germano-polonais (art. 98, Versailles.)**

L'article 98 du Traité de Versailles stipule que l'Allemagne et la Pologne concluront des conventions dont les termes, en cas de contestation, seront établis par le Conseil de la Société des Nations, à l'effet d'assurer, d'une part, à l'Allemagne, des

acilités complètes et appropriées pour communiquer par voies errées, par télégraphe et par téléphone entre le reste de l'Allemagne et la Prusse orientale, à travers le territoire polonais t, d'autre part, à la Pologne, les mêmes facilités pour ses communications avec la ville libre de Dantzig, etc.

b) **Canal de Kiel (art. 386, Versailles).**

L'article 386 donne juridiction à la Société des Nations pour connaître de tout différend relatif à l'intervention ou à l'application des dispositions sur le canal de Kiel.

c) **Commission du régime des eaux du bassin du Danube (art. 292 et 293, Trianon).**

Les articles 292 et 293 du Traité de Trianon confient à la Société des Nations la présidence de la Commission permanente du régime des eaux du bassin du Danube.

d) **Régime du Bosphore et des Dardanelles (art. 53, 57 et 61, Sèvres).**

L'article 53 du Traité de Sèvres prévoit l'approbation de la Société des Nations pour toutes taxes et charges nouvelles qui seraient établies sur la navigation des détroits; l'article 57 confie à la Société des Nations l'élaboration ultérieure de la réglementation relative au temps de guerre pour les mêmes eaux. Enfin, l'article 61 s'en remet à elle pour la solution en dernier ressort de tout conflit international pouvant s'élever au sujet des détroits.

e) **Echelles du Levant (art. 335 à 345, Sèvres), ports francs de Smyrne et de Trébizonde (art. 350 à 352, ibid.).**

Les articles 335 à 345 du même Traité établissent un régime international applicable aux principaux ports de l'ancienne Turquie (Constantinople, Haïdar-Pacha, Smyrne, Alexandrette, Kaïfa, Bassorah, Trébizonde et Batoum); tous les différends auxquels l'application de ce régime pourrait donner lieu seront déférés à la Société des Nations.

Les articles 350 à 352 confient à la Société des Nations, la présidence de commissions chargées d'organiser l'établissement de ports francs, à Smyrne au profit de la Turquie et à Trébizonde au profit de l'Arménie.

IV. — Traités-annexes.

A côté des Traités de Paix et en exécution de leurs clauses, il y a également lieu de tenir compte des traités conclus ou à conclure :

a) Traités dits des minorités conclus ou à conclure avec : la Tchéco-Slovaquie; la Pologne; le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes; la Roumanie; la Grèce; l'Arménie.

par les principales Puissances alliées et associées avec la Tchéco-Slovaquie, (Art. 19 du traité du 10 septembre 1919 conclu en exécution de l'art. 86 du Traité de Versailles) de même qu'avec la Pologne, (Art. 17 du traité du 28 juin 1919), le Royaume des Serbes-Croates-Slovènes (Art. 15 du traité du 10 septembre 1919), la Roumanie (Art. 15 du traité du 9 décembre 1919), la Grèce et l'Arménie;

b) Traités relatifs aux anciennes colonies allemandes conclus ou à conclure avec les Etats mandataires.

par les principales Puissances alliées et associées (conformément à l'article 22 du Pacte) avec les Etats mandataires des anciennes colonies allemandes;

c) Traité entre Dantzig et la Pologne (art. 104 Versailles).

enfin entre Dantzig et la Pologne (article 104 Versailles).

Ceux de ces Traités qui ont déjà été conclus élargissent et confirment la base d'intervention de la Société des Nations en matière de communications et de transit.

L'internationalisation appliquée par les Traités de Paix eux-

mêmes aux réseaux fluviaux du Rhin, du Danube, de l'Elbe, de l'Oder et du Niémen est étendue notamment au réseau fluvial de la Vistule ainsi qu'au Pruth.

L'égalité de traitement sous réserve du cabotage national est stipulée pour tous les ports de mer et enfin, la liberté du transit est garantie en attendant la conclusion de la convention générale.

V. — Caractéristiques de l'ensemble du système envisagé.

De la sorte, un vaste système juridique se dessine déjà nettement, dont l'objet est d'assurer, par des stipulations concrètes, la mise en œuvre de l'idée du Pacte et dont la Société des Nations se constitue la protectrice et la gardienne.

La partie XII des Traités de Paix, noyau de ce système, se caractérise par le fait qu'*elle n'a pas été conçue, en substance, comme spécialement applicable aux pays vaincus*. Sans doute, telle quelle, la partie XII ne constitue qu'une amorce et la plupart de ses dispositions n'ont de force obligatoire immédiate que pour les Etats ex-ennemis.

Mais il est essentiel de remarquer que, à part certaines sauvegardes transitoires, réduites d'ailleurs au strict minimum, l'ensemble de ses clauses ont été édictées avec la pensée que les Etats qui les imposaient, entendaient en accepter par avance l'obligation pour eux-mêmes. Cette pensée résulte à l'évidence et des travaux préparatoires et du texte lui-même. La convention générale, complément nécessaire de la Partie XII, a surtout pour but de généraliser l'application de ses principes et d'en développer les conséquences, cependant que l'article 378, alinéa 2, du Traité de Versailles (et les articles analogues des autres Traités) que nous avons analysé plus haut met en relief les mêmes intentions.

VI. — Lacunes du système.

Quelque logique et cohérent qu'apparaisse ce système, il reste toutefois certaines lacunes à combler. Ces lacunes d'ailleurs relativement minimes résultent d'une coordination imparfaite

des travaux des diverses commissions, dont l'ensemble constituait la Conférence de la Paix.

a) **Communications télégraphiques et téléphoniques (art. 326, Saint-Germain).**

En dehors de l'article 283 élaboré par la Commission économique (1) et de certaines dispositions spéciales (telle, par exemple, celle que nous avons citée à propos des relations entre l'Allemagne et la Pologne), le Traité de Versailles est muet sur les communications télégraphiques et téléphoniques.

Cette lacune a été heureusement comblée dans les autres Traités de Paix. L'article 326 du Traité de Saint-Germain adapte expressément le principe de la liberté du transit aux communications télégraphiques et téléphoniques.

La généralisation de la règle ainsi énoncée s'impose à l'évidence. Aussi bien, n'est-ce là qu'une application d'un principe général déjà consacré.

b) **Navigation aérienne (Partie XI des Traités de Paix).**

Le domaine, si important pour l'avenir, des communications aériennes a fait l'objet, assez malencontreusement, d'une partie spéciale : la partie XI des Traités de Paix.

Il en résulte que les articles 376 à 379 du Traité de Versailles que nous avons analysés et les articles analogues des autres Traités, comme tels, sont sans application en cette matière.

Quelque fâcheuse que soit cette omission, elle n'apparaît pas non plus comme pouvant entraîner, en fait, des conséquences auxquelles il serait difficile de porter remède.

Abandonnés à leurs propres lumières, les spécialiste de la navigation aérienne se sont bornés à édicter certaines règles, — essentiellement, la liberté du transit et la liberté de la navigation aérienne avec son corollaire, l'égalité de traitement, — dont la rédaction n'est peut-être pas irréprochable, mais qui sont toutes subordonnées à un article 320. Or, aux termes de cet article, « Les obligations imposées par les dispositions qui

(1) Cet article se borne à remettre en vigueur les conventions d'avant-guerre.

« précèdent resteront en vigueur jusqu'au 1er janvier 1923, à « moins qu'auparavant l'Allemagne (l'Autriche, etc.) ait été « admise dans la Société des Nations ou ait été autorisée, du « consentement des Puissances alliées et associées, à adhérer « à la Convention passée entre les dites Puissances relativement « à la navigation aérienne ».

c) **Cabotage. Documents de bord des bâtiments de mer. Droit au pavillon maritime des Etats enclavés (art. 271 à 273, Versailles).**

Enfin, une troisième lacune est relative à certains problèmes particuliers d'ordre maritime.

La Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées avait une compétence exclusive indiscutable en matière de navigation fluviale, mais la Commission économique, on ne sait trop pourquoi, comprenait une sous-commission de la navigation maritime.

Cette répartition illogique était dûe apparemment au fait que dans certains pays l'organisation intérieure des services de la navigation n'est pas encore unifiée (1). Une soudure s'imposait. Elle fut effectuée, non sans peine, à l'initiative de quelques Membres de la Conférence, qui faisaient partie des deux commissions. Les articles 323 et 327 du Traité de Versailles sont le résultat de cette soudure.

Le second de ces deux articles, notamment, a été élaboré en fusionnant les textes auxquels les deux commissions avaient parallèlement abouti quant à la liberté de la navigation. Les dispositions essentielles en matière de navigation maritime se trouvaient ainsi heureusement reportées à la partie XII et l'article 379 relatif aux conventions générales fut remanié par la commission des ports, voies d'eau et voies ferrées pour tenir compte de cette inclusion.

Il est fâcheux que des considérations extrinsèques n'aient pas permis de reporter également à la partie XII les articles

(1) La synthèse de la navigation maritime et fluviale est une tendance toute moderne. Elle a été réalisée en Belgique par la loi de 1908 quant au droit privé, au point de vue administratif elle est de date toute récente. En Grande-Bretagne, notamment, où la situation est, d'ailleurs, très spéciale, les services sont entièrement séparés.

271 à 273 constituant le chapitre II du traitement de la navigation. Ce chapitre, dont le titre ne répond plus guère au contenu, est incompréhensible pour quiconque n'a pas lu d'abord l'article 327.

En effet, il ne contient, en dehors de certaines dispositions relatives à la matière spéciale de la pêche, que des exceptions au principe de la liberté de la navigation ou des règles concernant les modalités d'application de ce principe : l'article 271 a pour but de déroger à l'article 327, quant au cabotage maritime, et l'article 273 détermine les documents de bord dont les navires de mer doivent être munis pour être admis au bénéfice de la libre navigation et consacre la reconnaissance du pavillon de toute puissance contractante qui n'a pas de littoral maritime.

L'imbroglio ainsi créé a été accru dans les traités dits des minorités, dont nous avons déjà parlé plus haut. Les articles des traités de paix destinés à établir en quelque sorte le programme de ces traités-annexes furent rédigés en dehors de la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées de la Conférence de la Paix.

En matière économique au sens large du mot, ces articles-programmes n'avaient prévu que deux choses : un équitable traitement du commerce et la liberté du transit. Leurs rédacteurs, apparemment, n'avaient pas compris que la liberté de transit n'est qu'un des aspects du problème, bien plus vaste, de la liberté des communications.

Les rédacteurs chargés d'établir les traités dits des minorités sur la base de ces articles-programmes furent apparemment très embarrassés.

En vue d'aboutir à consacrer dans les cas dont ils avaient à connaître tout au moins l'égalité des pavillons maritimes, ils firent rentrer dans l'équitable traitement du commerce la liberté de navigation maritime (c'est-à-dire la libre fréquentation des ports de mer dans des conditions de parfaite égalité). C'était méconnaître à nouveau l'unité fondamentale du problème de la navigation, que l'article 327 du Traité de Versailles, dans sa rédaction finale, avait formellement consacrée.

Le droit des Etats enclavés au pavillon maritime avait été

imité, nous l'avons vu, aux Etats contractants. Ceci a pour résultat de mettre certains Etats, la Suisse par exemple, dans une situation de fait exceptionnelle, à laquelle il importe de mettre fin au plus tôt.

C'est ce que la Commission provisoire a reconnu en élaborant un projet de convention générale sur cet objet.

Ainsi se trouve déjà éliminé un des trois points dont nous avons parlé plus haut. Les deux autres devront nécessairement être repris dans la convention générale sur les ports, le jour où cette convention pourra être élaborée. Nous verrons plus loin que la Commission provisoire a cru que ce moment n'était pas encore venu.

VII. — Historique des travaux préparatoires de la Conférence des Communications et du Transit.

a) La Commission des Ports, Voies d'Eau et Voies Ferrées de la Conférence de la Paix.

Nous avons déjà dit que seul le manque de temps avait forcé la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées de la Conférence de la Paix à procéder comme elle l'a fait et à ne pas inclure dans les traités de paix eux-mêmes l'ensemble des dispositions générales nécessaires en vue d'assurer la liberté des communications et du transit. Aussi, les Membres de cette Commission étaient-ils désireux de voir reprendre au plut tôt l'œuvre de la convention générale prévue à l'article 379 du Traité de Versailles et destinée à réaliser les mêmes buts.

Au cours d'une collaboration de plusieurs mois, les délégués techniques de tous les pays alliés et associés avaient pu se convaincre de l'unité substantielle de leurs conceptions sur l'ensemble des grands problèmes relatifs aux communications. Ils avaient constaté les avantages que présentaient leurs échanges de vues continus en vue de la formation graduelle d'une opinion commune et ils s'étaient pénétrés de la nécessité d'organismes durables destinés à perpétuer cette collaboration et à assurer dans un domaine, international par excellence, une progression méthodique.

Ces vues, dont ils étaient tous pénétrés furent partagées par

le Conseil suprême des Puissances alliées et associées. Dans sa séance du 26 avril 1919, ce dernier invita en conséquence la Commission qui, dans l'entretemps, avait terminé sa tâche en ce qui concerne les traités de paix, à reprendre ses travaux, à mettre au point la convention générale et à faire rapport à ce sujet à la Société des Nations.

Concurremment avec la Délégation britannique, la Délégation française avait pris l'initiative, au début de la Conférence, de déposer des avant-projets destinés à servir de base de discussion, notamment quant à la liberté du transit et quant à la liberté de navigation.

Certes, lorsqu'il devint impérieux à ses yeux d'en finir, toutes affaires cessantes, avec les clauses visant les obligations à imposer aux Puissances vaincues, la Délégation française insista avec force pour qu'il fût sursis à l'examen de ces avant-projets. Ce n'est assurément qu'à regret que ce sursis fut proposé par elle et accepté par les autres Délégations. L'on ne pouvait se dissimuler les difficultés auxquelles on s'exposait en se bornant à insérer dans les Traités l'article 379 du Traité de Versailles qui ne consacre que le principe de la convention à intervenir et l'obligation pour les Etats ex-ennemis d'y adhérer.

Les pays pour lesquels la convention générale présentait une importance de principe et de fait prépondérante pouvaient craindre que des obstacles ne surgissent par la suite, qui eussent pour conséquence d'empêcher ou de retarder la conclusion de ces conventions. Mais l'initiative que la Délégation française avait prise antérieurement était de nature à les rassurer et par la suite, le Gouvernement français tint à honneur de prouver qu'il restait fidèle à sa conception première et que l'accueil fait à ses propositions de sursis avait été pleinement justifié. Il prit sur lui, en effet, de donner une suite immédiate à la résolution du Conseil suprême en invitant tous les pays alliés et associés qui avaient été représentés à la Commission des ports à envoyer des délégués à Paris afin de continuer l'œuvre engagée par cette dernière. Cette invitation fut acceptée par tous.

b) La Commission pour l'Etude de la Liberté des Communications et du Transit.

S'agissant d'une entreprise qui devait être réalisée sous les auspices de la Société des Nations et dont les bienfaits devaient s'étendre à l'ensemble du monde, il paraissait logique et nécessaire d'y associer les pays neutres.

Siégeant dans la même ville et dans le même local que la Commission des ports, voies d'eau et voies ferrées, composée presque entièrement, quant aux pays représentés à cette Commission, des mêmes personnalités, l'assemblée qui se réunit à Paris en octobre 1919, sous la présidence de M. le Ministre Claveille, était pleinement qualifiée pour reprendre et compléter l'œuvre de la Conférence de la Paix en matière de communications.

Les Délégués de l'Espagne, des Pays-Bas et de la Suisse, et par la suite ceux du Danemark, de la Norvège et de la Suède lui apportèrent un concours précieux.

Cet organisme travailla d'abord, sans qu'un lien officiel le reliât à la Société des Nations, sous le nom de Commission pour l'étude de la Liberté des Communications et du Transit.

« Conformément aux termes mêmes de l'invitation du Gou-
« vernement français, elle recherchait librement, c'est ainsi
« que la Commission s'exprime dans un de ses rapports, com-
« ment la Société des Nations pourrait s'acquitter des missions
« qui lui incombent touchant les communications et le transit,
« en vertu du Pacte. Elle estimait peut-être que la spontanéité
« même de son œuvre était la garantie sûre de la conscience,
« qu'avaient nettement tous les Pays représentés, de son effi-
« cacité par elle-même et de son absolue nécessité ».

Toutefois, lorsque les travaux commencèrent à prendre forme et que l'on put être moralement certain d'aboutir, le Conseil de la Société des Nations, mis au courant des résultats obtenus, décida de sanctionner la constitution et le rôle de la Commission. C'est ce que qu'il fit par sa résolution du 13 février 1920, conçue comme suit : « Le Conseil invite la Commission pour
« l'étude de la liberté des communications et du transit, réunie
« à Paris sur l'initiative du Gouvernement français et ayant

« comme Secrétaire un fonctionnaire du Secrétariat de la « Société des Nations :

« *a*) A présenter au Conseil des propositions relatives à la « création d'une organisation permanente qui fera partie de « l'organisation de la Société des Nations pour traiter les ques- « tions relatives aux communications et au transit;

« *b*) A préparer, en vue d'être soumis à ladite organisation, « des avant-projets de Conventions internationales générales « sur le transit, sur les voies d'eau, les ports et si possible, « les voies ferrées;

« *c*) Provisoirement, et en attendant la création de l'orga- « nisation prévue plus haut, à renseigner le Conseil sur les ques- « tions que celui-ci pourrait juger bon de lui soumettre et qui « seraient du ressort de la Société des Nations, aux termes de « l'article 23 du Pacte de la Société des Nations et des articles « relatifs aux ports, voies d'eau et voies ferrées des divers « Traités de Paix ».

c) **La Commission Consultative des Communications de la Société des Nations. Son rôle provisoire. Sa composition.**

Le 17 mars, la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit déclarait accepter l'invitation du Conseil et ainsi la Section des transports de la Société des Nations voyait le jour.

Au mois de juin 1920 la Commission terminait ses travaux en ce qui concerne les litteras *a* et *b* de la résolution du Conseil que nous venons de reproduire.

Il n'entre pas dans le plan de ce travail d'analyser son activité en ce qui concerne le littera *c*, c'est-à-dire le rôle provisoire qui lui était attribué en attendant la réalisation de l'organisation durable qu'elle même préconisait.

Signalons toutefois qu'à diverses reprises déjà, la Commission a eu l'occasion de faire sentir utilement son action.

A la suite d'une Conférence spéciale convoquée à son initiative et présidée en l'absence de M. Claveille par M. Le Trocquer,

Ministre des Travaux Publics de France, elle a notamment adressé aux Gouvernements des invitations et des recommandations destinées à faciliter les voyages internationaux en supprimant ou en réduisant les multiples entraves apportées au trafic par l'exigence de passeports, par les formalités douanières et par l'absence de billets directs. De même, elle s'est mise d'accord avec le Conseil Suprême Economique Interallié pour reprendre et continuer en la généralisant l'œuvre remarquable que la section des Communications de cet organisme transitoire avait accomplie sous la direction de son Président britannique, M. le Général Mance.

La caractéristique de la Commission et en même temps, pensons-nous, la cause principale du succès de son œuvre résident dans son mode de composition.

La Commission est actuellement (1) composée comme suit :

Pour l'Empire-Britannique : M. le Brigadier Général H. O. Mance, Vice-Président; M. Stewart (Canada); M. le Capitaine Smith.

Pour la Chine : M. Tsang-Ou, Directeur des Chemins de fer de l'Etat Chinois; M. Tcheng-Yien-Chi, Chargé d'Affaires en Russie.

Pour le Danemark : M. H. Bernhoft, Ministre de Danemark à Paris; M. le Capitaine Borg, Directeur du port de Copenhague; M. Colding, Chef de section au Ministère des Travaux Publics.

Pour l'Espagne : M. le Marquis de Faura, Ministre Plénipotentiaire, Conseiller de l'Ambassade d'Espagne; M. Cristobal Botella, Avocat-Conseil de l'Ambassade d'Espagne; M. Guilhermo Brockman, Inspecteur Général des Ports; M. Ramon Montagut, Ingénieur des Chemins de fer.

Pour la France : M. Claveille, Sénateur, Président de la Commission centrale du Rhin, Président; M. André Weiss, Membre de l'Institut, Jurisconsulte du Ministère des Affaires étrangères; M. A. Chargueraud, Conseiller d'Etat, Vice-Président du Conseil supérieur des Travaux Publics.

Pour la Grèce : M. Coromilas, Ministre Plénipotentiaire de Grèce à Rome, Vice-Président; M. Politis, Directeur des Chemins de fer Helléniques; M. le Lieutenant de Vaisseau Dem. Phocas, Légation de Grèce.

Pour l'Italie : M. Maggiorino Ferraris, Sénateur du Royaume, Vice-Président; M. Sinigalia, Chef de Service aux Chemins de fer de l'Etat.

Pour le Japon : M. Adatci, Ministre Plénipotentiaire du Japon à Bruxelles, Vice-Président; M. Nomoto, Expert-Secrétaire au Ministère des Communications; M. Tanaka, Secrétaire à l'Administration des Chemins de fer du Japon; M. Kasama, Secrétaire de la Délégation japonaise.

Pour la Norvège : M. le Baron de Wedel-Jarlsberg, Ministre de Norvège à Paris; M. M. H. Ruud, Chef de Bureau à la Direction des Chemins

(1) Fin 1920.

de fer de l'Etat; M. D. F. Rustad, Député, Directeur de la Société des Vapeurs « Det Sondenfjelds-Norske Dampskibsselskap ».

Pour les Pays-Bas : M. le Jonkheer Loudon, Ministre des Pays-Bas, M. le Jonkheer Van Eysinga, Délégué des Pays-Bas à la Commission central du Rhin; M. A. Kröller, Conseiller au Ministère des Affaires étrangères.

Pour la Pologne : M. Edmond Krzyzanowski, Colonel de la Marine; M. Bodhan Winiarski Professeur à l'Université de Varsovie; M. l'Amiral Constantin Biergiel.

Pour le Portugal : M. le Lieutenant-Colonel V. Godinho, Attaché Militaire à la Légation du Portugal, Professeur à l'Ecole militaire de Lisbonne, Député.

Pour la Roumanie : M. Caracostea, Ingénieur, Inspecteur Général, Directeur du Service commercial aux Chemins de fer; M. Popesco, Ingénieur, Inspecteur Général, Directeur du Service hydraulique; M. Demètre Gheorghiu, Directeur des douanes de Roumanie.

Pour la Serbie-Croatie-Slovenie : M. Trumbitch, Ministre du Royaume-Serbe-Croate-Slovène; M. le Capitaine Avramovitch, Ingénieur en chef aux Chemins de fer de l'Etat; M. Yoksimovitch, Député.

Pour la Suède : M. le Comte Ehrensward, Ministre de Suède à Paris; M. N. J. Ahlberg, Chef de Section à la Direction Générale des Chemins de fer de l'Etat; M. P. G. Hoernell, Membre de l'Académie des Sciences techniques.

Pour la Suisse : M. Dunant, Ministre de Suisse à Paris; M. Niquille, Directeur des Chemins de fer fédéraux; M. James Vallotton, Avocat; M. Toggenburger, Chef du Contentieux aux Chemins de fer fédéraux.

Pour la Tchéco-Slovaquie : M. S. Osuski, Ministre de Tchéco-Slovaquie à Paris; M. Lankas, Directeur aux Chemins de fer; M. Krbec, Premier Secrétaire de Légation.

Pour l'Uruguay : M. Juan Carlos Blanco, Ministre d'Uruguay à Paris; M. le Lieutenant de Vaisseau Hector Luisi, Professeur à l'Ecole navale de Montévidéo.

Pour la Belgique : M. J. Hostie, Directeur au Ministère des Affaires étrangères de Belgique; M. Charles de Visscher, Professeur à l'Université de Gand.

Groupant à la fois dans son sein des spécialistes des chemins de fer comme de la navigation, des ingénieurs et des hommes d'affaires, des jurisconsultes et des diplomates, la Commission devait refléter dans son œuvre le rayonnement de tant de pensées nourries de disciplines et de faits variés, mais toutes convergeant vers un but commun grâce à la continuité de leur collaboration.

Ce fut le mérite rare de M. Robert Haas, Secrétaire Général de la Commission et Membre du Secrétariat Général de la Société des Nations, de s'être en quelque sorte identifié avec l'organisme nouveau.

d) **La résolution du 19 mai 1920.**

Le Conseil, saisi du rapport de la Commission sur les points *a* et *b* de sa mission, prit en date du 19 mai 1920 (1) la résolution suivante :

« I. — Les Membres de la Société des Nations sont invités à envoyer des Représentants spécialement qualifiés à une Conférence générale sur la liberté des communications et du transit, qui se tiendra à Barcelone le plus tôt possible après la réunion de l'Assemblée. Cette Conférence sera invitée :

1) A élaborer, dans les conditions fixées par la Résolution de principe du Conseil en date de ce jour, les mesures que les Membres de la Société seraient amenés à prendre en exécution de la partie de l'article 23 (e) du Pacte touchant la liberté des communications et du transit, ainsi que les conventions générales visées aux articles 338 et 379 du Traité de Versailles, concernant le régime international du transit, des ports, des voies d'eau et des voies ferrées;

2) A décider, dans les mêmes conditions, si ces mesures doivent être prises sous forme soit de Projet de Conventions, à ratifier par les Membres de la Société, soit de « Recommandations » aux divers Gouvernements, soit de Projets de Résolutions à adopter par l'Assemblée;

3) A régler sa procédure et à prendre, pour ses réunions ultérieures, toutes dispositions utiles, dans un règlement spécial adopté par les Représentants des Membres de la Société représentés au Conseil, et par les deux tiers des autres représentants.

II. — Cette Conférence sera invitée à organiser de la même manière un Comité permanent des Communications. Ce Comité

(1) Dès cette époque, l'œuvre de la Commission était terminée sauf en ce qui concerne la Convention générale sur les voies ferrées.

serait un organe consultatif et technique chargé d'étudier et de proposer les mesures propres à assurer à tout moment la liberté des communications et du transit, ainsi que d'assister le Conseil et l'Assemblée de la Société dans l'exercice des fonctions confiées à la Société par l'article 23 (*e*) du Pacte et par les articles 342, 377 et 378 du Traité de Versailles et articles analogues des autres Traités.

Ce comité devrait être, de l'avis du Conseil, composé de membres désignés par les Membres de la Société représentés d'une façon permanente au Conseil, à raison d'un par chacun de ses Membres, ainsi que de huit Membres désignés comme il sera prévu par la Conférence.

Le Comité serait chargé de préparer les réunions et l'ordre du jour de la Conférence générale; il échangerait directement avec les Ministères techniques compétents des Membres de la Société toutes informations utiles concernant les communications et le transit; il aurait mission de procéder à une enquête sur tout différend qui pourrait être porté devant la Société des Nations, en vertu des articles 336, 376 et 386 du Traité de Versailles ou d'articles analogues des autres Traités de Paix, ainsi que d'aboutir autant que possible au règlement de ces différends par conciliation entre les Parties; dans le cas où de tels différends seraient portés devant la Cour permanente de Justice internationale, il pourrait être appelé à assister la Cour.

III. — Le Secrétaire Général de la Société des Nations donnera toute l'assistance possible à la Conférence générale et au Comité; il prendra, avec le concours de la Commission pour l'étude de la liberté des communications et du transit, les mesures nécessaires pour la première réunion de la Conférence générale; il désignera des Membres du Secrétariat international comme secrétaires de la Conférence générale et du Comité permanent.

IV. — Les frais généraux de la Conférence et du Comité, ainsi que les frais de voyage et de séjour des membres du Comité (à l'exclusion des représentants à la Conférence), seront couverts par les frais généraux de la Société ».

e) **Les décisions de l'Assemblée.**

L'on était en droit d'espérer semble-t-il, que la Première Assemblée de la Société des Nations, consciente de l'importance vitale des organismes techniques pour le bien-être du monde et comprenant le lien intime qui existe entre la tâche de ces organismes et la réalisation du but pacifique de la Société, eût été unanime à approuver cette résolution et à se féliciter du vaste travail accompli en si peu de temps sous les auspices du Conseil.

De fait, tels étaient bien les sentiments de la presque totalité des pays représentés.

Une opposition devait néanmoins se produire. Chose assez surprenante, elle émana de certains des pays qui font partie de l'Empire Britannique lui-même représenté au Conseil. Le Canada et l'Australie firent valoir diverses objections. Les unes, d'ordre financier, ne doivent pas retenir notre attention. Il en fut tenu compte dans une mesure raisonnable par l'établissement de garanties, apparemment superflues, mais sans danger, semble-t-il, pour le développement des institutions.

D'autres objections, d'ordre politique, paraissaient plus inquiétantes. Les Dominions protestataires en voulaient au caractère permanent des organismes techniques. Nous ne nous appesantirons pas ici sur les mobiles de cette attitude. Il paraît certain que ces mobiles n'étaient pas relatifs à des problèmes de transport. D'autres organismes techniques étaient apparemment visés par cette opposition et les communications n'étaient atteintes que par ricochet.

Nous ne nous attarderons pas non plus à l'examen et à la réfutation des thèses apportées à la tribune de l'Assemblée par les délégués canadien et australien. Nous nous bornerons à faire remarquer que, dans le cas spécial des communications, des conventions existantes, Traités de paix et autres (nous les avons brièvement analysées au début) prévoient dans une ample mesure l'intervention *permanente* de la Société des Nations et que, s'agissant d'un domaine très spécial, cette intervention ne se conçoit guère sans qu'une organisation technique soit créée et maintenue. Quoi qu'il en soit, une satisfaction verbale, bien

anodine, fut donnée aux Dominions : l'organe restreint, consultatif et permanent prévu par le Conseil, et désigné par lui sous le nom de Comité Permanent (Permanent Committee) fut débaptisé et porte désormais le nom de « Commission consultative ».

En même temps il fut stipulé que les Conférences ultérieures à celle de Barcelone seraient convoquées par le Conseil qui déterminera de la sorte, en principe, leur périodicité. Cet amendement parait également tout à fait acceptable.

Moyennant ces légers changements les Dominions renoncèrent à leur opposition et la Résolution du 19 mai, défendue avec autorité devant l'Assemblée, par le rapporteur M. Loudon et par le rapporteur général M. Hanotaux, recueillit l'unanimité.

D'autre part, l'Assemblée avait, de l'accord de tous, apporté à cette Résolution, deux améliorations notables : nous avons vu que le texte du Conseil invitait la Conférence de Barcelone « à « prendre pour ses réunions ultérieures, toutes dispositions « utiles, dans un règlement spécial adopté par les Représentants « des Membres de la Société représentés au Conseil et par les « deux tiers des autres Représentants ».

L'unanimité requise par là au sein des pays représentés au Conseil, pouvait, en théorie tout au moins, créer un danger de *liberum veto* de la part d'une des Puissances visées. L'Assemblée substitua à cette règle celle de la majorité générale des deux tiers sans distinction entre les pays représentés à la Conférence.

La seconde amélioration relative à la composition du Comité Permanent sera examinée plus loin.

VIII. — Organisation future de la Section des Communications et du Transit de la Société des Nations.

Les traits essentiels de l'organisation future de la Section des communications et du transit ont déjà été fixés dans la résolution du Conseil du 19 mai 1920.

a) La Conférence et la Commission Consultative.

Cette organisation comporte essentiellement deux rouages : une Conférence et un Comité permanent (Commission Consultative).

La Conférence est en quelque sorte l'Assemblée technique des Membres de la Société. Tous y sont représentés; tous y ont un droit de vote égal.

La Commission Consultative est, au contraire, un organe consultatif composé d'un nombre réduit de personnes chargées par une action continue de préparer les réunions de la Conférence et d'assister le Conseil, l'Assemblée de la Société des Nations et éventuellement la Cour permanente de Justice dans l'accomplissement de leurs missions respectives.

La Commission provisoire a préparé, en vue de la Conférence de Barcelone, un projet de règlement commun d'organisation de la Conférence et de la Commission Consultative.

b) Rapports de la Section avec le Conseil et l'Assemblée.

L'institution des organismes techniques au sein de la Société soulève une question préalable d'une portée générale : celle des rapports de ces organismes avec les organismes politiques, c'est-à-dire avec le Conseil et l'Assemblée. Cette question a fait l'objet d'une résolution de même date que celle du 19 mai [1]

(1) Voici le texte de cette résolution:

« En vue de préciser les rapports des organisations techniques de la Société des Nations avec le Conseil et l'Assemblée de la Société, le Conseil adopte, sous réserve de l'approbation de l'Assemblée, la Résolution suivante qui sera communiquée au secrétariat de toute organisation technique, ledit secrétariat devant, dans tous les cas, être géré par le Secrétaire Général de la Société.

« Il est entendu que les organisations techniques de la Société, en voie de formation, sont destinées d'une part, à faciliter la tâche de l'Assemblée et du Conseil, en constituant des sortes de sections techniques, d'autre part, à faciliter aux Etats Membres de la Société, par l'établissement d'un contact direct entre leurs représentants techniques dans chaque domaine, l'accomplissement des devoirs internationaux qui leur incombent.

« A ce double titre, elles devront garder assez d'autonomie et de souplesse pour

qui a été adopté sans discussion par l'Assemblée. Cette résolution concilie d'une manière heureuse l'autonomie du fonctionnement intérieur des organismes techniques avec le contrôle des organismes politiques chargés de maintenir, au sein de la Société, l'unité nécessaire.

La nécessité du contrôle est indéniable et si les techniciens étaient un jour tentés d'oublier que tout est en tout et qu'en matière politique au sens large du mot l'on ne saurait concevoir de cloison étanche, les organismes centraux auraient le devoir d'y mettre bon ordre et de le leur rappeler.

D'autre part, la spécialisation croissante est une conséquence en même temps qu'une condition du progrès.

Les temps sont révolus où les hommes nantis de connaissances générales, quelque étendues qu'on les suppose, restaient à même d'apprécier les problèmes techniques et d'en concevoir la portée,

que les Membres de la Société aient un intérêt pratique à les utiliser, et cependant, être soumises au contrôle des organisations responsables de la direction générale de la Société, en vue de vérifier la conformité des dispositions proposées avec les principes et l'esprit du Pacte, conformément aux articles XIX et XX.

« Les deux principes suivants serviront de guide :

« *a*) Autonomie quant au fonctionnement intérieur de ces organismes;

« Les organisations techniques préparent leur ordre du jour et, après l'avoir communiqué au Conseil de la Société, discutent et délibèrent;

« *b*) Contrôle quant à l'intervention vis-à-vis des Membres.

« Avant toute communication aux Membres des travaux ou propositions des organisations techniques, et avant toute action à engager vis-à-vis d'un Membre, le Conseil de la Société devra en être immédiatement informé afin de pouvoir exercer, s'il y a lieu, son pouvoir de contrôle.

« Il lui appartiendra, au besoin, de décider que les dites communications ou actions devront être ajournées, et inviter l'organisme technique intéressé, soit à retirer la question de son ordre du jour, soit à la soumettre à de nouvelles délibérations.

« Toutefois, l'organisation technique pourra demander que la discussion de la décision prise par le Conseil soit mise à l'ordre du jour de la première réunion de l'Assemblée.

« L'Assemblée de la Société pourra connaître de toutes les affaires traitées dans l'intervalle de ses sessions par le Conseil, dans l'exercice du pouvoir de contrôle ci-dessus défini, soit que le Conseil prenne l'initiative de lui en rendre compte, soit qu'elle même, sur la proposition d'un quelconque de ses Membres ou sur la demande d'une des organisations techniques de la Société, décide de s'en saisir. »

de prévoir et de préparer l'évolution du droit public en ces matières, d'en être les législateurs et les juges uniques.

Les négociations techniques par l'entremise lente et rudimentaire de la diplomatie traditionnelle sont dès à présent vouées à la désuétude, de même que les conférences diplomatiques où l'on traiterait à la mode de 1815 des problèmes de finance ou de navigation.

De plus en plus, un divorce s'accuse dans la vie internationale, où les affaires purement techniques d'ordre courant se traitent en fait par des procédés plus souples et des contacts directs entre ministres et fonctionnaires des départements des divers pays.

Cette tendance n'est pas sans danger. Tandis que les problèmes techniques croissent sans cesse en importance prépondérante et en complexité, les professionnels des relations générales entre pays leur deviennent de plus en plus étrangers.

D'autre part, ces problèmes sont trop souvent traités par les techniciens avec des vues générales insuffisantes et sans tenir compte de l'intérêt d'ensemble de leur pays souvent bien différent de leurs préoccupations immédiates.

En présence de ces difficultés, l'organisation projetée est de nature à rendre des services éminents non seulement à la collectivité dont elle a pour tâche de promouvoir les intérêts, mais également aux diverses nations elles-mêmes prises individuellement.

En groupant, par exemple, toutes les questions de transports, la Section des communications et du transit favorisera la synthèse des affaires de chemins de fer et de voies d'eau, de marine marchande et d'aviation, de câbles sous-marin et de télégraphie sans fil qui ont toutes un substratum commun. Cette synthèse même permettra des vues d'ensemble qu'il sera plus facile par la suite de coordonner avec celles qui résulteront de la synthèse d'autres domaines économiques.

La continuité d'action des organismes de la Société permettra à des hommes munis d'une formation générale de s'y spécialiser, à des techniciens d'élargir leur horizon et, de la sorte, les uns et les autres se trouveront plus aptes à jouer le rôle de traits

d'union, rendant ainsi à leur propre pays les mêmes services que les sections elles-mêmes rendront à la collectivité groupée au sein de la Société.

c) Mode de constitution de la Commission Consultative.

En ce qui concerne les rouages eux-mêmes, la principale difficulté réside dans le mode de constitution de la Commission.

Deux problèmes sont à résoudre : il faut fixer le nombre des membres et arrêter le mode de leur désignation. La fixation du nombre des membres est chose fort importante et délicate.

Si la Commission devient trop nombreuse elle devient amorphe; elle perd les qualités essentielles à un organisme dont l'attention doit toujours être en éveil, dont le travail doit être expéditif, dont l'action doit être souple, discrète et continue.

Une Commission qui pécherait par cet excès ferait double emploi avec la Conférence.

D'autre part, on ne peut pas trop en restreindre la composition. Certains pays, qui ne figurent pas parmi les Puissances dites principales, ont en matière de communications des intérêts si considérables, une telle compétence, universellement reconnue, un rôle traditionnel si important, que leur présence s'impose sans discussion. Pays de transit, pays de ports mondiaux, de voies d'eau internationales au premier titre, pionniers de la voie ferrée, ces pays ne peuvent pas ne pas être constamment représentés à la Commission sans faire perdre à celle-ci son caractère même et son autorité morale.

Partant d'un autre point de vue, également légitime, les pays d'outremer insistent pour que l'on tienne compte dans la composition de la Commission de l'idée de la représentation continentale. Le vaste Continent asiatique, l'Amérique du Sud, par exemple, ne doivent-ils pas être assurés d'y avoir leurs porte-parole à côté de ceux de l'Europe et de ses possessions.

D'autres encore font justement remarquer que certaines situations géographiques spéciales, celle notamment des Etats enclavés, dont les Traités de Paix ont multiplié le nombre, donnent naissance à des points de vue éminemment respectables

et qu'au surplus on ne peut faire abstraction de l'intérêt qu'il y a à associer aux travaux de la Commission au moyen d'un roulement à établir l'universalité des membres de la Société.

C'est ainsi que le problème se dégage des discussions qui se sont produites tant au sein de la Commission provisoire elle-même qu'au sein de l'Assemblée. La Commission provisoire n'avait pas réussi à le résoudre d'une manière pleinement adéquate. Elle avait fini par adopter le chiffre de 12 membres qui avait été repris par le Conseil. Il appartenait à l'Assemblée de substituer à cete formule empirique une solution souple, logique et élégante. C'est à la délégation chilienne que revient le mérite considérable de l'avoir proposée. Elle recueillit l'adhésion des rapporteurs et à leur suite celle de tous les membres de la Société.

Cette solution consiste à laisser à la Conférence Technique le soin de fixer à toute époque le nombre de membres de la Commission, en se bornant à édicter un maximum, à savoir le tiers du nombre des Etats membres de la Société.

Nous n'avons pas besoin de faire ressortir les avantages de ce système. Ils sont tels que, sauf dans le cas spécial de l'organisme technique de l'hygiène (1), l'amendement chilien est destiné à devenir la norme applicable à l'ensemble des organismes techniques de la Société.

Comment assurer la désignation des Membres de la Commission ? Tel est le second problème.

Faut-il faire un choix direct de douze ou quinze personnes ? Faut-il au contraire, commencer par choisir douze ou quinze pays chargés d'effectuer ces désignations ? Et dans l'une comme dans l'autre hypothèse, le choix doit-il être attribué aux organismes centraux ou à l'organisation technique, (c'est-à-dire à la Conférence elle-même) ou même pour partie à la Conférence et pour partie au Conseil de la Société ?

Il est admis sans conteste, semble-t-il, que la Commission, organe consultatif à la différence de la Conférence, organe délibérant, doit être composée de personnes ne tenant pas

(1) Où l'œuvre de la Société se borne à reprendre et à compléter celle d'un organisme international préexistant.

leur mandat des pays dont ils sont ressortissants, mais, au contraire, de la collectivité même.

La Conférence est une assemblée de représentants techniques des divers pays réunis sous les auspices de la Société des Nations pour négocier entre eux.

La Commission consultative, au contraire, est un rouage commun, dont nous préciserons la tâche à l'instant.

Dès lors, la logique est en faveur de la désignation directe des membres de ce dernier par le Conseil de la Société, mais la logique ne doit pas être souveraine là où il s'agit de rechercher la solution la plus pratique, la plus opportune.

Le mode de constitution proposé par la Commission provisoire en une série de dispositions assez complexes peut s'énoncer sommairement comme suit : les Puissances principales désignent de plein droit chacune un Membre de la Commission. Pour le surplus et à concurrence du nombre total des membres de la Commission, la Conférence choisit les pays chargés des autres désignations. Ce choix est souverain, mais la Conférence a le devoir de donner la priorité aux pays, tels la Belgique et les Pays-Bas, qui sont « les plus généralement appelés à traiter les questions de communications et de transit », ou en d'autres mots qui ont les intérêts techniques les plus considérables en ces matières, notamment en raison de l'importance de leur commerce général, qui les rangerait parmi les grandes puissances économiques. La Conférence doit également tenir compte de l'idée de la représentation continentale. Les membres, une fois choisis, tiennent leur mandat, exclusivement de la Société.

d) **Rôle de la Commission.**

Le rôle de la Commission consultative est bien défini dans la résolution du 19 mai 1919. Nous croyons qu'il peut être intéressant de citer encore à ce sujet le rapport de la Commission provisoire.

« A côté d'une semblable Conférence (la Conférence Générale) dont les réunions, périodiques ou non, seront nécessairement espacées, et dont le rôle essentiel se borne à la préparation d'accords internationaux sur les grandes questions perma-

ientes, il convient de prévoir un corps plus restreint, plus naniable et en quelque sorte plus étroitement mêlé à la vie uasi-journalière de la Société des Nations. L'existence même t le fonctionnement de la Conférence générale appellent l'ailleurs et commandent la constitution de cet organisme. Ne erait-ce que pour assurer la préparation du travail dans l'interalle des sessions éventuelles ou l'examen des suites qu'en omporteraient les délibérations et les travaux, un « Comité ermanent des communications et du transit » serait le Bureau u la sous-commission nécessaire de toute Conférence générale.

« Mais en outre et principalement, il devrait être l'organe ui prendrait à sa charge, sous l'autorité du Conseil de la Société les Nations, et en qualité de simple assistant du Conseil, les iverses missions qui incombent au Conseil, soit par les articles récédemment cités des Traités de Paix, soit en vue de l'appliation de l'article 23 (e) du Pacte, dans les limites de ses attriutions; il attirerait en particulier l'attention, par des propoitions ou des vœux motivés, sur les mesures qui lui paraîtraient, tout moment, propres à assurer la liberté des communications nternationales.

« Enfin, les Traités de Paix ayant introduit l'arbitrage obliatoire de la Société des Nations dans de nombreuses questions oncernant les voies de communication, et les futures Convenions à élaborer par les Membres de la Société dans les conditions prévues ci-dessus devant sans doute augmenter otablement ce champ d'arbitrage, le Comité permanent serait, réalablement à toute instance judiciaire, l'organe de conciliaion indépendant, compétent, investi de plus en plus de la onfiance générale, qui, dans la plupart des cas, parviendrait ans aucun doute à résoudre rapidement dès leur naissance les itiges techniques, avant que de tels litiges aient pu se transormer et se répercuter en différends politiques susceptibles de roubler la paix du monde ».

La Commission est donc en quelque sorte l'organe de liaison ntre la Conférence technique et le Conseil, en même temps que 'auxiliaire de la Cour permanente. Son rôle est purement offiieux, sa nécessité est d'ordre exclusivement pratique.

IX. — Les projets de Convention Générale.

Le cadre de cette étude ne comporte pas l'analyse de la substance même de chacune des Conventions générales. Mais nous désirons donner une idée de leurs objets particuliers avant d'en étudier, comme nous nous proposons de le faire, les aspects communs.

a) L'objet de chacun d'eux : Transit; Voies d'Eau; Voies Ferrées; Ports.

La Convention sur le transit a essentiellement pour but de consacrer d'une manière durable et universelle un principe qui en fait est déjà de droit commun, peut-on dire, entre nations civilisées : à savoir l'obligation pour tout Etat de ne pas se servir de sa situation géographique pour handicaper les transports en transit au détriment d'un autre Etat.

La Convention sur les voies d'eau a essentiellement pour but d'assurer aux pavillons, aux biens et aux ressortissants de tous les Etats la libre jouissance des voies internationales de communication par eau ; elle reprend en vue d'une application mondiale et met au point, en tenant compte de l'évolution technique et économique, l'œuvre du Congrès de Vienne en cette matière.

La Convention sur les voies ferrées, au contraire des deux précédentes, apparaît comme une innovation. Traitant d'un mode de communications relativement récent, elle tend en substance à dégager un droit public international des chemins de fer par la synthèse des conventions et des usages existants. Nous voulons nous abstenir ici de toutes critiques à l'adresse d'une œuvre qui est encore en gestation. Nous pensons toutefois qu'il est utile et nécessaire d'attirer l'attention des jurisconsultes de droit international public sur un problème qui n'a que trop échappé jusqu'à présent à leurs investigations. La Convention générale des voies ferrées ne paraît pouvoir être, pour le moment, qu'un cadre qu'il est désirable de voir remplir au plut tôt par des conventions-annexes applicables à tous les pays ou tout au moins à un grand nombre d'entr'eux.

Une idée d'ensemble se dégage toutefois dès à présent des

ravaux de la Commission Provisoire sans qu'il soit encore ›ermis de dire qu'elle s'impose sans conteste à l'opinion inter- ıationale; cette idée est la suivante : la liberté commerciale des :hemins de fer doit rester entière, mais la lutte doit être cir- onscrite; des règles de combat doivent être adoptées. Parmi ces ·ègles, il en est deux qui nous paraissent vitales et dont l'obser- ·ation devrait devenir *d'ordre public :* la première, c'est que les arifs doivent être appliqués sans ristournes directes ni indi- ·ectes (1) et sans distinction entre les expéditeurs grands ou ›etits; la seconde c'est que les tarifs ne peuvent s'inspirer de :onsidérations extrinsèques à l'intérêt du chemin de fer lui- nême et ne peuvent donc servir d'instrument pour favoriser le :ommerce national. Cette seconde règle veut dire en d'autres ermes que les pays qui veulent se protéger, ce qui est leur droit, loivent le faire loyalement, ouvertement, au moyen de leurs arifs douaniers.

Le domaine des communications où le Pacte veut que règne a liberté, qui a l'égalité pour corollaire, doit être distinct du lomaine du commerce, où la norme doit être l'équité.

Nous ne voulons pas en dire davantage ici. Les idées que ıous avons cru devoir formuler n'ont été indiquées que pour ıttirer l'attention sur la portée générale du problème ferro- ·iaire dans ses rapports avec le Pacte.

La Convention générale sur les ports devait assurer le libre ısage de ces nœuds de communication dans des conditions de ›arfaite égalité, de la même manière que la Convention générale ıur les voies d'eau assure le libre usage de ces dernières dans es mêmes conditions.

Ici, la Commission provisoire, il importe de l'avouer avec ·ranchise, a partiellement échoué.

La liberté et l'égalité dans l'usage des ports se trouve con- ›acrée dans la Convention sur la liberté de la navigation (voies l'eau) en tant qu'accessoire nécessaire de cette liberté pour les

(1) Cette règle se trouve déjà inscrite dans la Convention de Berne. Mais cette :onvention tout entière présente un caractère de droit international privé.

ports situés *sur les voies d'eau internationales* (1) ; mais par un illogisme frappant, la Commission provisoire a reculé lorsqu'il s'est agi d'appliquer la même règle aux ports de mer d'intérêt international.

Cette regrettable faiblesse est dûe apparemment à la même cause que nous avons déjà signalée plus haut à propos des lacunes de la Partie XII du Traité de Paix : en raison de la répartition arbitraire de compétence entre diverses Commissions de la Conférence, la Commission des ports et par suite son héritière la Commission provisoire se sont trouvées dépourvues d'un nombre suffisant d'hommes qualifiés pour préparer cette quatrième Convention générale, qui ne manquait pas de soulever des problèmes techniques fort délicats.

Quels sont les ports de mer d'intérêt international ? Dans quelle mesure la navigation maritime entre les ports d'un même Etat peut-elle échapper à l'application du principe de libre navigation ?

Devant ces problèmes la Commission a reculé ! Nous n'hésitons pas à le dire ici : cela est profondément regrettable dans l'intérêt de l'œuvre entreprise comme des Etats qui y participent.

Qui ne voit, en effet, que, dans bien des cas, la libre navigation maritime est la contre partie naturelle de la libre navigation fluviale et du libre transit ?

Le Pacte a proclamé la liberté des communications sans distinguer entre les communications maritimes et les communications terrestres (2).

L'article 371 du Traité de Versailles prévoit expressément une convention générale sur les ports.

(1) Abstraction faite des transports locaux entre deux ports situés sur les voies d'eau d'un même pays, lesquels échappent d'après le projet à l'application de la Convention générale.

(2) Il est à peine besoin de signaler au lecteur averti que cette controverse est totalement étrangère aux discussions auxquelles a donné naissance la fameuse théorie de la liberté des mers, qui relève essentiellement du droit de la guerre.

L'article 327, dont la convention générale a pour objet mani-
ste de reprendre et de généraliser l'application, proclame
ıe (sous réserve du cabotage) « Les ressortissants des Puis-
sances alliées et associées ainsi que leurs biens, navires et
bateaux jouiront, *dans tous les ports* de l'Allemagne, d'un
traitement égal à tous égards, à celui des ressortissants, des
biens, des navires et bateaux allemands ».

Enfin, les Traités dits des minorités, en des termes moins
ureux, mais avec une intention très claire, disent que « jusqu'à
conclusion de la Convention générale ci-dessus visée (1) la
..... s'engage à accorder le même traitement (sous
serve du cabotage) qu'aux navires nationaux ou aux navires
la nation la plus favoriséee, aux navires de tous les Etats
liés et associés qui accordent un traitement analogue aux
avires... ».

Ainsi, l'obligation que nous voudrions voir entrer dans le
oit commun des peuples a non seulement été imposée par les
aiqueurs aux vaincus; elle a été inscrite dans l'acte de nais-
ınce de ces nations nouvelles que les Puissances alliées et
ssociées ont en quelque sorte tenues sur les fonds baptismaux.
t nous hésiterions à en faire une règle générale ? La Grande-
retagne, la France, l'Italie, le Japon, la Belgique, les Pays-
as, tant d'autres pays de l'univers l'appliquent en substance
nous hésiterions à la consacrer ?

Nous sommes convaincus que la Conférence ne faillira pas
ıns l'accomplissement de sa tâche. Nous avons le ferme espoir
ı'elle mettra la Convention générale sur les Ports de mer au
rogramme de sa seconde réunion et que dans l'entretemps la
ommission Consultative saura, avec l'aide que lui apporteront
s spécialistes des choses de la mer, préparer les textes qui
mplèteront le cycle que nous avons rapidement parcouru et
ont l'adoption peut seule achever de donner à l'article 23 (e)
ı Pacte sa portée pratique et sa pleine signification.

(1) Il s'agit d'une Convention générale sur l'équitable traitement du commerce;
ais les explications fournies plus haut (v. p. 96) prouvent que ce fait n'ôte rien
la force de l'argumentation.

b) **Leur unité substantielle.**

Nous avons parlé jusqu'à présent, pour la commodité du langage, des conventions générales comme si celles-ci devaient constituer des entités séparées.

S'il en était ainsi, un pays pourrait adhérer à l'une d'elles sans adhérer aux autres; ou inversement les dénoncer toutes, à l'exception d'une d'entr'elles.

Néammoins, le texte de l'article 379 du Traité de Versailles, n'implique pas cette diversité puisqu'il se borne à dire que « L'Allemagne s'engage à adhérer à toute Convention générale « concernant le régime international du transit, des voies navi- « gables, des ports et des voies ferrées qui pourrait être con- « clue ».

Or, il est hautement désirable que, tout au moins en vue du moment où le cycle prévu aura pu être complété, l'unité substantielle de la Convention générale soit reconnue, que son indivisibilité soit consacrée en principe.

c) **Principales règles communes aux divers projets.**

Limitation du bénéfice de la Convention aux Parties contractantes.

Privilège des Pays dévastés.

Régime du Temps de Guerre.

C'est en conformité avec cette pensée que nous nous arrêterons maintenant à l'examen des principales règles qui constituent dès à présent l'élément commun des textes déjà élaborés.

La Convention stipule que ses dispositions ne bénéficient qu'aux seules parties contractantes. Cette restriction n'est nullement en contradiction avec le caractère général de la Convention, puisque celle-ci est conçue comme s'appliquant virtuellement à tous les Etats et que tous, tout au moins tous ceux qui font ou feront partie de la Société, sont invités à y adhérer.

Il en est de même des pays ex-ennemis dont l'adhésion résulte par avance des Traités de Paix, ainsi que de certains Etats nouveaux non encore admis à faire partie de la Société, mais que l'Assemblée a expressément autorisés à participer aux organi-

ations techniques. Remarquons encore que le rapport de [. Hanotaux signale que les Etats-Unis seront invités à se faire eprésenter à Barcelone.

Au surplus la restriction est indispensable pour que l'adhé-ion reçoive un stimulant nécessaire.

En revanche, aucune obligation n'est imposée aux adhérents e défavoriser en quoi que ce soit les non-adhérents. C'est à 'autorité du Pacte librement accepté, à l'intérêt suprême de la ollectivité internationale, au progrès des idées de justice et de olidarité économique qu'il est, avant tout, fait appel.Cet appel paru, en soi, suffisamment éloquent. L'Etat qui se tiendrait l'écart de l'œuvre entreprise n'aurait sans doute qu'à s'en rendre à lui-même si son isolement volontaire devait lui valoir 'application de mesures de défaveur. Mais le texte lui-même e la Convention, abstraction faite des mesures collectives qui ourraient être prises sous les auspices des organes centraux e la Société, ne devait pas en édicter l'obligation.

Le régime préparé par la Commission provisoire est prévu our le temps normal, c'est-à-dire pour le temps de paix. En e qui concerne le temps de guerre, le projet du Comité se borne énoncer cette règle que le régime normal subsistera « dans toute la mesure compatible avec les droits et les devoirs des belligérants et des neutres ».

La Commission n'a pas cru opportun de proposer dès à pré-ent l'élaboration d'un code du droit de la guerre en matière de omunications. Des échanges de vues qui se sont produits à ce ujet, se dégage néanmoins une impression très nette. Le senti-nent général a été qu'un pareil Code devait se faire au plus ôt et qu'il était impossible de mener cette vaste entreprise à onne fin sans y associer, dans l'avenir, beaucoup plus étroi-ement que par le passé, les techniciens des problèmes de com-nunications. Le point de vue auquel on s'est placé jusqu'ici en lroit international public est beaucoup trop exclusivement uridique. Par exemple, pour essayer de fixer certaines normes uant au respect de la liberté de transit par les belligérants il 'aut avant tout avoir l'expérience des transports en temps de uerre. De même, et cette remarque est importante à l'égard de

ce que l'on appelle « l'arme économique de la Société » la notion du blocus ne peut être mise en harmonie avec l'évolution économique qu'au moyen du concours des techniciens.

Signalons enfin, parmi les principes adoptés, cette règle conforme à l'article 23 (e) du Pacte que «toute partie contractante qui pourra invoquer valablement contre l'application de l'une quelconque des dispositions la situation économique grave résultant des dévastations commises sur son sol pendant la guerre de 1914-1918, sera considérée comme dispensée temporairement des obligations résultant de l'application desdites dispositions ».

d) **Suite du même objet : Règlement des différends.**

Nous en arrivons ainsi à la question dont la solution constitue la clef de voûte de l'ensemble : nous voulons parler du règlement des différends.

L'art. 376 du Traité de Versailles (1) stipule, nous l'avons vu (2) que le recours à la juridiction de la Société est de droit pour toutes les questions relatives à la Partie XII.

La logique exigeait qu'il en fût de même pour l'interprétation et l'application de la Convention générale implicitement incluse dans cette partie. Tous les délégués des Etats neutres qui ont participé aux travaux de la Commission partagèrent ce sentiment.

La Cour Permanente de Justice prévue par l'article 14 du Pacte sera l'autorité compétente pour connaître de ces différends comme de tous autres. Néanmoins, dans le cas des réseaux fluviaux internationaux administrés par des Commissions internationales, le conflit sera porté en première instance devant ces commissions.

En outre, avant que la cause ne soit déférée à la Cour, elle fera l'objet d'un préliminaire de conciliation devant la Commission Consultative, Ainsi l'unité de la juridiction se trouve harmonieusement combinée avec le souci impérieux d'assurer

(1) Il existe des articles identiques dans les autres Traités.
(2) Voir plus haut page 87.

ne jurisprudence pratique étroitement modelée sur les réalités omplexes et mouvantes dont la saine appréciation exige des onnaissances étendues et une vaste expérience technique et conomique.

Disons encore qu'une procédure d'urgence est prévue pour es cas où elle apparaîtrait comme nécessaire.

e) **Relation juridique entre la Convention Générale d'une part, l'article 23*e* du Pacte et l'article 379 du Traité de Versailles d'autre part.**

Il nous reste enfin à parler d'un point très important à nos eux pour lequel aucun texte n'a encore été prévu.

Les conventions générales telles que nous les avons passées n revue, même en les supposant complétées au point de vue des orts de mer ainsi que par la conclusion des conventions annexes révues en matière de chemin de fer, seront loin néammoins 'épuiser toute la substance de l'article 23 (e) du Pacte ou même e l'article 379. L'article 23 (e) contient un principe dont l'appliation doit nécessairement être progressive. Il n'est ni possible, i même souhaitable de vouloir en dégager dès aujourd'hui les onséquences ultimes. En cette matière, où le sens de l'opporunité doit aller de pair avec la vision claire du but poursuivi, lus qu'en toute autre, à chaque jour suffit sa peine. L'article 79 lui-même est susceptible d'une application bien plus étendue ue celle qu'il paraît praticable de lui donner en ce moment. Mais rien ne prouve que même dans le délai de cinq ans auquel on action est limitée, bien des choses qui apparaissent comme réalisables aujourd'hui ne deviennent possibles. Il y a là tout u moins une éventualité qu'il serait peu sage de méconnaître.

X. — **La Cour Permanente et les affaires de Communications et de Transit.**

Nous parlions à l'instant de l'unité de la juridiction. Cette nité au sein de la Cour permanente, a failli, de la manière la lus inattendue, se trouver compromise devant l'Assemblée, en e qui concerne la matière même des communications.

Obéissant apparemment à des préoccupations d'opportunité, certaines délégations ont cherché à faire prévaloir l'idée que pour les litiges de cette espèce, la présence au sein de la Cour d'assesseurs techniques devait être imposée aux parties comme aux magistrats.

La situation ainsi créée était assurément paradoxale : tandis que les compétences en matière de Communications réunies à Paris avaient estimé que, à défaut par la Commission consultative de concilier les Parties, la meilleure garantie d'une bonne justice se trouvait dans la science juridique et l'intégrité des magistrats, les jurisconsultes réunis à Genève, ou tout au moins certains d'entr'eux, paraissaient croire que ces même magistrats, quoique documentés par l'avis technique de la Commission consultative et libres au surplus de consulter n'importe quels experts devaient être obligatoirement assistés dans leurs délibérations de deux techniciens.

Cette thèse était d'autant moins défendable qu'il est aisé de voir que les véritables experts, dans un cas donné, ne seront jamais ou presque jamais représentés en nombre suffisant (étant donné la variété des problèmes) pour assurer la stricte impartialité au sein des assesseurs figurant sur la liste préfixe prévue et qui sera établie à raison de deux personnes par pays.

C'est pourquoi l'Assemblée a agi fort sagement en acceptant un amendement proposé par M. Loudon.

Aux termes de cet amendement, les assesseurs techniques ne seront appelés à siéger que si les parties sont d'accord pour en exprimer le désir, à moins, naturellement, que la Cour elle-même ne juge leur présence désirable. Sans doute eût-il encore mieux valu supprimer purement et simplement la Chambre spéciale. Mais si la solution qui a fini par rallier l'unanimité n'est pas la meilleure quant aux principes, en fait elle suffira, nous en sommes persuadés, à permettre à la Cour elle-même de sauvegarder efficacement sa propre unité.

XI. — Conclusion.

Depuis un an, la Société des Nations a été l'objet des plus âpres controverses. Elle a fait les frais, aux Etats-Unis, de cam-

gnes de politique intérieure. Elle a été tour à tour adorée par s zélateurs fervents, mystiques, esprits enclins au culte wilnien, ou brûlée par d'aimables sceptiques, dont le sourire aché ne parvenait pas toujours à cacher les préoccupations sitives.

Don Quichotte a rompu sa lance pour elle. Sancho Pansa a té de la tuer par le ridicule. L'un et l'autre en ont été pour r peine.

Le Pacte n'est décidément pas une Révélation. Et le grand nme qui en a réalisé la conception a abondamment payé la ıçon de son triomphe éphèmère.

Mais la Société ou l'Association des Nations, a prouvé sa bilité de la façon la plus péremptoire : celle qui consiste vivre. La Commission provisoire des communications et du nsit, organe agissant de la Société, a contribué pour sa part deste, mais nettement définie, à affirmer cette existence et a justifier.

Dans son domaine, éminemment international, deux choses saient défaut, dont l'absence entravait le progrès solidaire Nations : une loi et un Tribunal compétent pour l'appliquer.

Il fallait *une loi.*

La législation internationale des communications était morée et précaire ; la jurisprudence inféconde ; la doctrine spécuve et anémiée.

Il fallait *un Tribunal* compétent pour l'appliquer : les cours itrales, juridictions d'occasion, créées pour les besoins de cause, manquaient à la fois de normes et de précédents. La stallisation juridique ne parvenait pas à se faire. Ici naient en maîtres l'empirisme et la technique. Là, un maigre oit des Gens s'alimentait d'idéologie, vivait de sentences nsmises par une longue tradition d'hommes ignorant tout des lités économiques.

Quelques vieux ragots de droit romain ou de droit naturel, lques bribes de conventions surannées surnageaient sur le ste gouffre insondé des faits innombrables et changeants.

En moins d'un an, la loi et le Tribunal ont été virtuellement fiés. Ce n'est assurément qu'un début modeste, mais cet

humble commencement est une base solide. Pour la premièr fois, la synthèse s'est faite, un domaine nouveau est venu s'ou vrir au Droit vivant.

Qu'il soit permis au représentant d'un petit pays de dir toute son admiration, toute sa reconnaissance aux délégués de grands pays qui ont collaboré à cette œuvre.

Le Droit est par essence la protection des faibles. Les Con ventions générales, dans la réalisation desquelles une par prépondérante revient aux grands pays, sont essentiellemen une œuvre de Droit, dans le sens le plus noble du mot.

En assumant spontanément l'obligation de la réaliser, le Grandes Puissances et plus particulièrement la France, promo trice de la Commission d'étude de Paris, ont bien mérité de l cause du Droit.

LES TRAITÉS DE PAIX ET LES IDÉES COURANTES EN MATIÈRE D'EXTRADITION

PAR

Maurice TRAVERS

Avocat à la Cour de Paris
Docteur en droit, lauréat de l'Institut

I. — Vingt-huit Etats, les Etats-Unis d'Amérique, l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, principales puissances alliées et associées, la Belgique, la Bolivie, le Brésil, la Chine, Cuba, l'Equateur, la Grèce, la Guatémala, Haïti, l'Hedjaz, le Honduras, le Libéria, le Nicaragua, le Panama, le Pérou, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe croate slovène, le Siam, la Tchéco-Slovaquie, et l'Uruguay ont signé, nous ne disons pas ratifié, le traité de paix conclu avec l'Allemagne, le 28 juin 1919.

Plusieurs de ces pays ont, de plus, signé les accords passés avec l'Autriche, le 10 septembre 1919, la Bulgarie, le 27 novembre 1919, et la Turquie, le 10 août 1920.

Toutes ces conventions contiennent des stipulations concernant la remise des personnes qui se sont rendues coupables de certains crimes ou délits.

Il est, en raison du nombre des gouvernements signataires et même de ceux qui ont ratifié, du plus haut intérêt de rechercher si les clauses qui ont été admises sont conformes aux idées couramment reçues pour l'extradition dans les territoires continentaux européens (1).

(1) Voir, pour les divergences de principes entre les traités passés par la France selon qu'ils concernent ou non des territoires continentaux, MAURICE TRAVERS, « Le traité type d'extradition », *Journal du droit international privé*, 1921.

II. — Nous devons, avant même d'entrer dans l'examen de divers articles qui obligent les Etats vaincus à livrer certains inculpés, préciser qu'ils constituent bien des clauses d'extradition.

Une opinion divergente pourrait s'induire des considérations développées par M. Mérignhac (1) au sujet de la requête adressée à la Hollande par les puissances alliées pour obtenir la remise de l'ex-empereur Guillaume II.

Cette requête n'aurait pas, pour M. Mérignhac, eu pour but une véritable extradition. Mais l'argument donné, savoir qu'il s'agissait « de faits exceptionnels, dérogatoires au droit commun» nous parait dénué de toute portée.

Il y a demande d'extradition par cela seul qu'un Etat réclame un individu à un autre pour assurer le cours de sa justice pénale (2).

Peu importent les faits incriminés du moment que le gouvernement requérant entend en poursuivre la répression. La procédure a le même caractère.

Peu importe aussi l'emploi ou l'omission du mot même d'extradition.

La nature d'un acte dépend de ses éléments constitutifs, non de la qualification qu'il a plu aux parties de lui donner (3).

I

Ex-Empereur Guillaume II

III. — Le traité de paix, conclu avec l'Allemagne, consacre un article entier, l'art. 227, à la remise de l'ex-empereur Guillaume II. « Les puissances alliées et associées mettent en accusa

(1) Mérignhac, « De la responsabilité pénale des actes criminels commis au cours de la guerre de 1914-1918 », cette revue, 1920, p. 56.

(2) Maurice Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre*, t. IV n° 1947 (en cours de publication).

(3) MM. Larnaude et Geouffre de Lapradelle ont, conformément au texte, admis dans la consultation qu'ils ont délivrée au Gouvernement français, *Journal du droit international*, 1919, spécialement p. 159, que la demande de remise de l'ex-Kaiser constituait bien une demande d'extradition, mais présentant cette particularité qu'il s'agissait d'une extradition sollicitée par une groupe de nations formant un ensemble juridique, non d'une extradition de nation à nation.

on publique Guillaume II de Hohenzollern, ex-empereur 'Allemagne, pour offense suprême contre la morale interna- onale et l'autorité sacrée des traités. Un Tribunal spécial sera ›nstitué pour juger l'accusé en lui assurant les garanties essen- elles du droit de défense. Il sera composé de cinq juges, nom- ıés par chacune des cinq Puissances suivantes, savoir : les 'tats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, : le Japon. Le Tribunal jugera sur motifs inspirés des principes ›s plus élevés de la politique entre les nations avec le souci 'assurer le respect des obligations solennelles et des engage- ıents internationaux ainsi que de la morale internationale. lui appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir :re appliquée. Les Puissances alliées et associées adresseront u Gouvernement des Pas-Bas une requête le priant de livrer ancien empereur entre leurs mains pour qu'il soit jugé ».

IV. — La présentation de cette requête n'a, tout en consti- ıant un fait nouveau dans la pratique européenne, nullement orté atteinte aux principes concernant l'immunité des chefs 'Etat.

Un souverain détrôné, un ancien président de République euvent être extradés comme n'importe quel simple particulier.

La cessation des fonctions ou la perte de la dignité mettent in au caractère représentatif. L'arrestation opérée, en vue ar exemple d'une extradition, ne compromet ni l'indépendance ui est nécessaire à un chef d'Etat, puisque cette qualité n'ap- artient plus à la personne réclamée ni la dignité de la nation trangère, puisque son ancien souverain ou président est devenu n simple citoyen.

Peu importe la date des actes incriminés. Aucune distinction doit être faite, selon qu'ils sont antérieurs ou postérieurs à ı perte de la qualité de Chef d'Etat; on peut seulement faire bserver que, le plus souvent, le caractère politique des faits ntérieurs empêchera de déférer à la demande de l'Etat requé- ant.

La solution finalement consacrée par le traité ne l'a pas été ans difficulté.

MM. Larnaude et Geouffre de Lapradelle, avaient, dans l consultation par eux délivrée au gouvernement français et dis tribuée, en janvier 1919, aux membres de la Conférence de préliminaires de paix, considéré que l'immunité, qui avait ap partenu au souverain déchu, empêchait de le traduire devan les tribunaux de droit commun « Si [1], disaient-ils, (l'ex Kaiser) peut être maintenant poursuivi pour un crime commi dans l'exercice de ses fonctions; si l'immunité cesse de s'atta cher aux crimes personnels à l'ex-empereur, elle couvre encor les faits de fonction, actes de gouvernement étranger, dont le tribunaux, traditionnellement, se refusent à connaitre ».

Le rapport présenté, le 28 mars 1919, à la Conférence prél minaire de la Paix par la Commission chargée d'examiner l responsabilité des auteurs de la guerre et l'application d pénalités avait consacré une conception différente. Une de se conclusions portait que pouvaient être pénalement poursuivie toutes personnes qui, coupables d'offenses contre les lois de l guerre ou contre les lois de l'humanité, appartiendraient au pays ennemis, quelque haute que pût être leur situation, san distinction de rang, *y compris les chefs d'Etat* [2].

C'était aller trop loin.

Les chefs d'Etat en fonctions ne sauraient être, à l'étrange l'objet de poursuites répressives [3].

Le mémoire de réserves de la délégation japonaise protest mais de façon excessive. Il demanda la suppression pure e simple des mots *y compris les chefs d'Etat* [4].

Tout au contraire, le mémoire de la délégation américain affirma la véritable solution. Il s'éleva contre l'insertion de mots « y compris les chefs d'Etat », mais ajouta : « Ces obse vations ne s'appliquent pas au chef d'Etat qui a abdiqué ou été rejeté *repudiated* par son peuple » [5].

(1) Voir cette consultation, *Journal du droit international privé*, 1919, spéci lement, p. 140.

(2) *American journal of international law*, 1920, p. 117.

(3) Voir, Maurice Travers, *Le droit pénal international en temps de paix en temps de guerre* (en cours de publication), n° 2214.

(4) *American journal of international law*, 1920, p. 152.

(5) *American journal of international law*, 1920, p. 135 et s. Il est à remarqu que M. James Garner, « Punishment of offenders against the law and custo

Sa doctrine fut adoptée par les rédacteurs des traités de paix.

Aucune demande de remise de chef d'Etat ne fut stipulée sauf en ce qui concerne Guillaume II, empereur déchu.

Il est à remarquer que le gouvernement néerlandais n'a nullement, pour refuser de le livrer, fait valoir qu'il avait avant la déchéance commis les actes incriminés (1). On peut en conclure que ce gouvernement admettait, pour l'immunité des souverains, le point de vue mis en œuvre par le traité de paix.

Mais le moyen a été repris notamment dans la consultation délivrée par M. Jellinek, de Kiel (2).

Cet auteur a fait valoir que le privilège qui soustrait rois et empereurs à toutes poursuites pénales est basé sur le motif « qu'il faut protéger la dignité du pouvoir royal », que Guillaume II avait régné sous l'empire de cette maxime, que le principe de la non-rétroactivité des lois pénales s'opposait à ce qu'il y fût porté atteinte pour des faits antérieurement accomplis, qu'en droit allemand l'Etat est une personne, que le souverain engage, par les actes de ses fonctions, la personnalité de l'Etat non la sienne, et que reconnaitre aux puissances alliées le droit de juger les actes accomplis par l'ex-empereur, en cette qualité, était admettre, contrairement à tous les principes, un droit de juridiction au profit d'un Etat sur un autre.

Nous avons, plus haut, donné les raisons qui permettent de traduire en justice un souverain déchu et d'en demander l'extradition. Nous ajouterons seulement deux observations.

La conception de la personnalité de l'Etat telle que la formulerait le droit allemand importait peu en réalité. Il n'y avait pas à rechercher si l'ex-empereur était ou n'était pas coupable en droit allemand. S'agissant de poursuites répressives, les

of war », *American journal of international law*, 1920, p. 92, résume la doctrine américaine en disant que, d'après elle, l'immunité couvre même les souverains déchus.

(1) L'argument ne figure pas non plus dans la consultation des jurisconsultes hollandais, telle qu'elle est rapportée par MÉRIGNHAC, « De la responsabilité pénale des actes commis au cours de la guerre 1914-1918 », cette revue, 1920, p. 40.

(2) La consultation de M. Jellinek est reproduite dans Cl., 1919, p. 162 et s.; voir spécialement, pour le point qui nous occupe, p. 164 et 166.

gouvernements alliés n'avaient à se préoccuper que de leu législation propre et de la situation de fait.

Ils ne s'attribuaient pas, d'ailleurs, juridiction sur un auti Etat. L'Allemagne avait changé de gouvernement; de plus, il r faut pas trop exagérer la portée du principe d'utilité pratiq qu'un Etat n'est pas justiciable des tribunaux d'une autre pui sance.

La règle, assez strictement appliquée en matière civile, sub de larges exceptions en matière répressive.

Il n'est pas de pays, qui, devant pourvoir à sa sécurité, hési à introduire les poursuites qu'il juge nécessaires au ca d'espionnage et d'intelligence avec l'ennemi. Cependant, l faits incriminés sont souvent accomplis par des agents attitr de puissances étrangères agissant dans les limites de leurs fon tions et l'inculpation implique appréciation et condamnation d actes de ces puissances.

V. — Au contraire, à première vue, l'art. 227 du traité Versailles semble s'être mis en contradiction avec l'idée comm nément acceptée que l'extradition ne saurait être accordée matière politique.

Il stipule que la remise de l'ex-empereur sera demandée, alo que les notes échangées entre les gouvernements alliés et cel de la Hollande paraissent bien d'accord sur ce point que les fai incriminés étaient de nature politique.

Le refus du gouvernement des Pays-Bas a été fondé sur « respectable tradition séculaire qui a fait de ce pays, de to « temps, une terre de refuge pour les vaincus des conflits inte « nationaux » (note du 24 janvier 1920), c'est à dire sur caractère politique des accusations, motif qui a été dévelop soit par la consultation des jurisconsultes hollandais (1) soit p différents auteurs.

(1) Cette revue, 1920, p. 41. MM. Geouffre de Lapradelle et Larnaude ont, d la consultation remise par eux au Gouvernement français en décembre 1918, dé tout caractère politique à l'accusation qui allait être formulée contre l'ex-Kais *Journal du droit international privé*, 1919, p. 158, mais ils n'ont pu le faire qu donnant une définition trop étroite des faits politiques. Ils n'ont considéré com tels que ceux qui portent atteinte à la sécurité intérieure de l'Etat. Voir, con cette opinion, MAURICE TRAVERS, *Le droit pénal international et sa mise en œu en temps de paix et en temps de guerre*, n° 2038.

Les notes remises par l'Entente étaient, d'ailleurs, peut être ncore plus nettes.

Celle du 15 janvier 1920 porte qu'il ne s'agit « pas, dans la circonstance, d'une accusation publique ayant le caractère juridique quant au fond, mais d'un acte de haute politique internationale... », phrase qui permit au gouvernement holandais de répondre du tac au tac, le 24 janvier, qu'il ne pouvait econnaitre comme un devoir international de s'associer à *l'acte e haute politique* internationale des puissances.

La réplique des alliés du 15 février 1920 ne changea pas le errain de la discussion « Comment, y est-il dit, le gouvernement ollandais pourrait-il oublier que la *politique* et l'action personelles de l'homme que les puissances réclament pour le juger nt coûté la vie à près de 10 millions d'hommes ?... »

En réalité, la question était toute neuve.

Le principe couramment affirmé et, en réalité, beaucoup trop généralisé (1) que l'extradition doit être refusée en matière polique (2) n'est traditionnellement appliqué qu'aux actes intéressant la sécurité intérieure d'un Etat, qu'à ceux qui compronettent son organisation politique, qu'à ceux par lesquels un parti ou un individu s'attaque au pouvoir existant pour le détruire ou le supplanter.

Or, tel n'a pas été le but de la guerre 1914-1918 ou des actes reprochés à 'ex-empereur Guillaume II. Ni le gouvernement llemand, ni lui n'ont agi afin de transformer, soit la Belgique n République, soit la France en royauté ou d'y instaurer le régime bolcheviste.

Certaines mesures intéressant l'organisation politique ont pu être prises au cours de l'occupation de la Belgique, et encore ce point serait peut-être à discuter, mais l'accusation contre l'exempereur était autre, c'était celle « d'offense suprême contre la norale internationale et l'autorité sacrée des traités ».

(1) Voir Maurice Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre* (en cours de publication), n° 2061.

(2) M. Simons, « L'extradition de l'ex-empereur Guillaume II et la Hollande », Cl., 1919, p. 958 et s., a soutenu que le caractère politique de l'inculpation s'opposait à l'extradition de l'ex-Kaiser; il en est de même de M. Jellinek, consultation rapportée dans Cl., 1919, p. 162 et s., voir, spécialement, p. 170.

Il s'agissait d'actes de politique extérieure.

Pour ces actes, aucune tradition.

L'espèce était entièrement neuve et la requête des alliés eı dû être admise, s'il n'y avait eu d'autres difficultés.

Un des motifs donnés pour justifier le refus d'extraditio pour faits politiques est le danger qu'il y aurait à apprécier conduite de gouvernements étrangers (1).

Cette considération, très grave lorsqu'il s'agit de politiq intérieure, l'est beaucoup moins lorsque c'est la politique ext rieure qui est envisagée. Les actes de politique extérieur donnent fréquemment lieu à des échanges de notes, à des dema des d'explications ou à des protestations.

En second lieu, le gouvernement dont les actes, difficiles séparer de ceux de l'ex-empereur, auraient pu être critiqués a cours des poursuites, étaient ceux d'un gouvernement qui ava disparu. Or si la discussion de la manière d'agir d'un gouve nement étranger existant peut être pleine d'inconvénients, situation est toute différente lorsque ce gouvernement est re versé. Les susceptibilités nationales sont loin d'être les même

En troisième lieu, et c'est là une situation qui permet l'extr dition même pour les actes politiques (2) dont le but est d s'attaquer à la sécurité intérieure d'un Etat, à son organisatic politique proprement dite, les faits incriminés étaient égaleme condamnés par tous les Etats intéressés, pays alliés et Holland

C'est à dessein que nous écartons l'argumentation de M. Mér gnhac.

M. Mérignhac (3) a soutenu que la Hollande eût du livrer l'e empereur par le double motif que les moyens employés étaie atroces et « que l'Allemagne tendait à ruiner toutes les bas « de l'organisation sociale de ses adversaires... »

L'atrocité des moyens ne saurait, en elle même, être prise considération. Malgré elle, le fait demeure politique, s'il l'éta par lui-même. Elle n'a d'intérêt que si elle rend la poursuite

(1) Maurice Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en tem de paix et en temps de guerre* (en cours de publication), n° 2060.

(2) Maurice Travers, *Le droit pénal et sa mise en œuvre en temps de paix en temps de guerre* (en cours d'impression) n° 2061.

(3) Mérignhac, *op. cit.*, p. 53.

l'acte conforme aux principes admis par les divers Etats intéressés.

Nous croyons, en outre, qu'il est, en fait, inexact de dire que l'Allemagne tendait à ruiner toutes les bases de l'organisation sociale de ses adversaires... ; l'affirmation n'eût été vraie que, si le but des hostilités avait été, par exemple, d'introduire le régime bolcheviste dans les pays adverses.

VI. — Une innovation certaine de l'art. 227 du traité de Versailles est qu'aucune importance n'est attachée à la circonstance que le fait relevé ne serait pas incriminé dans l'Etat requis ou y serait considéré comme prescrit.

Nous avons démontré, dans d'autres études (1), l'excellence de cette conception qui n'est nullement traditionnelle.

VII. — C'est également tout à fait à bon droit que les rédacteurs du traité ont rejeté la théorie généralement admise, en matière d'extradition, lorsque la juridiction appelée à statuer est une juridiction d'exception (2).

Le tribunal qui devait juger l'ex-Kaiser, tribunal spécialement créé à cet effet, avait, de toute certitude, ce caractère.

Les puissances alliées ont néanmoins estimé que la remise pouvait être demandée à la Hollande.

Elles avaient raison.

Le point essentiel n'est pas de savoir si le tribunal, auquel l'Etat requis reconnait ou confère compétence, peut être qualifié de tribunal d'exception. Peu importe que cette désignation soit exacte ou non du moment que les garanties d'une bonne justice sont réalisées.

On ne peut poser a priori qu'elles feront nécessairement défaut dès que la juridiction est de nature exceptionnelle.

L'art. 230 du traité passé avec la Turquie, le 10 août 1920, porte que les auteurs des massacres qui ont, au cours de l'état

(1) Maurice Travers, « Le traité type d'extradition », *Journal du droit international privé*, 1921, n° 6; *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre* (en cours de publication), n° 2150.

(2) Voir notamment, tribunal fédéral suisse, 14 septembre 1919, Wassilieff, *Journal du droit international privé*, 1910, p. 690; loi suisse d'extradition, 22 janvier 1892, article 9.

de guerre, été commis sur tout territoire faisant, au 1 août 1914, partie de l'Empire ottoman, pourront être traduits par les puissances alliées devant le tribunal que pourra constituer, en temps utile, la Société des Nations.

Pareil tribunal, bien que de nature exceptionnelle, mérite au moins autant de confiance que beaucoup de juridictions ordinaires.

Nous ajouterons, et c'est là une considération d'une grosse importance, que tout refus d'extradition a priori constitue un encouragement à la criminalité, c'est à dire, une faute sociale.

VIII. — Malheureusement, sur un dernier point, l'art 227 du traité de Versailles mérite les critiques les plus graves.

L'accusation portée contre l'ex-Kaiser est celle « d'offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités ».

Deux précisions sont, de plus, formulées par le texte : « le « tribunal jugera sur motifs inspirés des principes les plus « élevés de la politique entre les nations avec le souci d'assurer « le respect des obligations solennelles et des engagements « internationaux ainsi que de la morale internationale. Il lui « appartiendra de déterminer la peine qu'il estimera devoir « être appliquée ».

Nulle rédaction n'eût pu donner au gouvernement néerlandais un motif plus plausible de refus.

Il eût fallu, et l'exemple eût été plein de grandeur, mettre en œuvre, à l'égard de l'ex-Kaiser, la loi pénale commune (1).

Le gouvernement Hollandais qui était au fond, semble-t-il, très désireux de ne pas accorder la remise sollicitée aurait pu, il est vrai, si l'on avait adopté ce mode de procéder, faire valoir certaines objections.

Il eût pu soutenir que les traités d'extradition, conclus avec plusieurs des puissances alliées ou associées, ne devaient pas, malgré la portée littérale des expressions employées, être considérés comme applicabes à des faits accomplis hors du temps

(1) En ce sens, James-W. Garner, « Punishment of offenders against the laws and customs of war », *American journal of international law*, 1920, p. 92.

de paix, qui seul, aurait-il pu dire, était entré dans les prévisions des parties.

Des réponses décisives eussent pu être déduites de la généralité des textes, de l'impossibilité d'introduire des distinctions dans une disposition qui n'en formule point, et de la nécessité d'assurer d'autant plus efficacement la répression qu'il s'agissait d'une époque troublée.

Mais comment nier que le gouvernement hollandais était, tout au moins en apparence, dans son droit lorsqu'il refusait d'accéder à la « requête le priant de livrer l'ancien empereur » en raison de faits qui 1° n'étaient, au moment de leur perpétration, punis par aucune loi pénale des Etats contractants et 2° ne l'étaient même pas encore au jour de la présentation de la demande d'extradition.

La première condition que doit remplir une demande de cette nature est d'avoir pour base un fait puni par la loi pénale de l'Etat requérant (1).

Le vice du traité sur ce point est d'autant plus remarquable que *le memory of reservations* des délégués américains à la conférence de la paix critiquait, de façon fort juste, la troisième conclusion du rapport présenté à cette conférence par la commission sur la responsabilité des auteurs de la guerre et l'application des pénalités.

Le texte était un peu différent de celui qui a finalement constitué l'art. 227. Il portait que pourraient être poursuivies toutes personnes qui, sans distinction de grade, y compris les chefs d'Etat, se seraient rendues coupables d'offenses contre les lois et coutumes de la guerre ou les lois de l'humanité.

La violation des lois et coutumes de la guerre est prévue par l'art. 228 du traité de Versailles, pour les inculpés autres que l'ex-Kaiser; celle des lois de l'humanité est devenue, dans l'art. 227, l'offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités.

(1) Conforme SIMONS, « L'extradition de l'ex-empereur Guillaume II et la Hollande », Cl., 1919, p. 954, fait observer que le Gouvernement néerlandais ne peut accorder une extradition en dehors des cas prévus par la loi.

(2) MAURICE TRAVERS, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre* (en cours de publication), n° 2145.

Cette modification n'a en rien diminué la portée des observations formulées par les délégués américains : « les lois et coutumes de la guerre constituent, disaient-ils [1], un type que l'on est certain de trouver dans les livres faisant autorité et dans la pratique des nations. Les lois et principes de l'humanité varient avec les individus. Cette raison, s'il n'y en avait d'autres, devrait les empêcher d'être prises en considération dans une Cour de justice, particulièrement si cette Cour a pour mission de juger pénalement. »

La notion d'offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités est tout aussi vague, tout aussi individuelle que celle de violation des lois de l'humanité.

Aucun texte de droit, même conventionnel, n'avait, avant le traité de paix, essayé de la préciser et, à plus forte raison, d'en assurer le respect par des pénalités.

C'était là un double motif décisif pour ne pas en faire la base de la mise en accusation de l'ex-Kaiser.

M. Mérignhac [2] a, il est vrai, reprenant l'argumentation développée par MM. Larnaude et Geouffre de Lapradelle dans leur consultation, soutenu qu'en l'espèce l'incrimination par la loi pénale pouvait légitimement suivre et non précéder l'accomplissement des faits envisagés. Le principe de la non-rétroactivité des lois répressives est, dit M. Mérignhac [3], « une règle d'ordre interne fort sage » mais étrangère au droit international « qui est indépendant des droits nationaux. A la différence de ces derniers, dont les manifestations sont enserrées « dans des règles fixes et précises, il est, poursuit M. Mérignhac « en constante évolution et se concrétise au fur et à mesure « qu'apparaissent les faits nouveaux auxquels il doit s'adapter « Quand ces faits se développent dans la vie internationale « il indique les préceptes qui doivent les régir et les sanction

(1) *American journal of international law*, 1920, p. 134.

(2) Mérignhac, « De la responsabilité pénale des actes criminels commis au cours de la guerre de 1914-1918 », cette revue, 1920, p. 57.

(3) Consultation de MM. Larnaude et Geouffre de Lapradelle sur la responsabilité pénale de l'empereur Guillaume II, *Journal du droit international privé*, 1919, spécialement, p. 156.

« qu'il croit nécessaires. Il en a toujours été ainsi à toutes les « époques et il en sera toujours fatalement ainsi. C'est la com- « munauté des peuples, la société de fait qui a existé de tous « temps, plus ou moins apparente, dans les collectivités « humaines qui prend l'initiative de la règle de droit et de ses « sanctions d'abord sous la forme de coutume, puis sous celle « de droit écrit. La Société des Nations, organe nouveau en « apparence, créé par le traité de Versailles, n'est, au fond, que « la proclamation, sous une forme concrète et tangible, de la « société de fait antérieure, le traité s'est borné et il ne pouvait « faire autrement à transformer le fait en droit ».

L'expression droit pénal international est ainsi prise dans une acception nouvelle (1), celle de droit répressif commun à l'ensemble des nations. Ce droit suivrait les mêmes phases de développement que les législations internes. D'abord purement coutumier, il ne deviendrait écrit qu'arrivé à un certain point de son évolution et formulerait ses règles peu à peu sous la pression des nécessités pratiques.

Il nous parait inutile de discuter la conception dans son ensemble.

Une simple observation suffit à lui enlever toute portée sur le point qui nous occupe.

Il resterait à démontrer, et M. Mérignhac ne le tente point (2), que les raisons, qui ont fait consacrer par les législations nationales le principe de la non rétroactivité des lois répressives, cessent d'être vraies lorsqu'il s'agit du droit pénal international au sens que M. Mérignhac donne à ces mots.

M. Mérignhac, sentant la difficulté, ajoute, il est vrai, que « la non rétroactivité des lois pénales ordinaires cède devant les considérations d'ordre public », que « c'est là un principe accepté par le droit allemand lui-même qui écarte la non rétroactivité au regard des *faits contraires au droit naturel*, ce qui

(1) Voir, sur son sens normal, MAURICE TRAVERS, *Le droit pénal international en temps de paix et en temps de guerre*, t. I, n° 1, p. 3.

(2) Cf. SIMONS, « L'extradition de l'ex-empereur Guillaume II et la Hollande », *Journal du droit international privé*, 1919, p. 959, posant en principe que ce qui est injuste entre individus l'est aussi entre Etats.

est bien le cas de Guillaume II sans aucune contestation possible [1] ».

Nous ne saurions trop protester contre pareil raisonnement.

Il n'existe pas de droit naturel.

Il y a seulement des idées, que l'on qualifie, à certaines époques, de principes par ce qu'elles correspondent à la civilisation et aux besoins du moment.

Mais ces principes sont aussi variables que le droit naturel devrait être immuable, s'il existait.

L'esclavage, le massacre de tous les hommes adultes faits prisonniers, l'envoi en captivité de toutes les femmes et de tous les enfants ont, à maintes époques, paru aussi incontestablement conformes au droit naturel qu'ils nous semblent aujourd'hui le violer.

L'argumentation peut être, il est vrai, présentée sous une forme un peu différente, qui a la particularité de pouvoir, en apparence du moins, s'appuyer sur les travaux préparatoires de l'art. 4 du Code pénal français.

« Le dernier des articles préliminaires (aujourd'hui l'art. 4 du Code pénal) retrace, porte l'exposé des motifs lu par Treilhard, le 1er février 1810 [2], une maxime que l'on peut considérer comme la plus forte garantie du citoyen : Nulle contravention, nul délit, nul crime ne peut être puni de peines qui n'étaient pas prononcées par la loi avant qu'ils fussent commis. Un citoyen ne doit pas être puni que d'une peine légale, il ne doit pas être laissé dans l'incertitude sur ce qui est ou n'est pas punissable; il ne peut être poursuivi pour un acte qu'il a pu, de bonne foi, supposer au moins indifférent, puisque la loi n'y attachait aucune peine ».

Or, peut-on dire, l'ex-Kaiser ne pouvait considérer, de bonne foi, comme indifférents les actes par lui commis.

L'observation n'est vraie qu'au point de vue moral et il ne faut pas oublier que le droit pénal et la morale ne sont point identiques.

Nous devons ajouter une considération qui est à la base de

(1) Mérignhac, *op. cit.*, p. 58.

(2) Dalloz, *Répertoire*, mot « Peine », p. 542, note n° 11.

l'art. 4, C. pén. fr., et qui est également vraie des droits internes et du droit pénal international, tel que le définit M. Mérignhac. La rétroactivité d'une loi répressive quelconque peut avoir et a même nécessairement parfois pour conséquence des condamnations arbitraires.

Tout Etat, invité à s'engager dans cette voie dangereuse, a le droit de s'y refuser, quelque favorable que puisse paraitre l'espèce. Il en est à peu près comme des pièces communiquées irrégulièrement aux juges par la partie publique en dehors des prévenus. La condamnation sera juste exceptionnellement. Elle sera toujours irrégulière et parfois inique.

II

Personnes coupables d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre

IX. — Les dérogations apportées aux idées courantes, quoique nombreuses, doivent toutes être approuvées.

X. — D'abord, aucune distinction n'est faite selon que la juridiction, appelée à statuer, peut ou non être qualifiée de juridiction d'exception (1).

Les tribunaux, auxquels les traités de paix reconnaissent compétence, ne sont pas tous des tribunaux d'exception. Un conseil de guerre n'a pas nécessairement ce caractère (2) ; il ne le possède que s'il est spécialement constitué en dehors de l'organisation judiciaire ordinaire, que s'il est, par exemple, aux

(1) Voir, sur la légitimité du rejet de cette distinction, n° 7, *supra*. Il est à noter que la Cour de Bruxelles a jugé, le 12 novembre 1919 (Allard, *Journal du droit international privé*, 1920, p. 715), que les individus, accusés de violation des lois et usages de la guerre, ne pouvaient être traduits que devant les tribunaux militaires des puissances alliées. La Cour de Cassation de Belgique s'est, à bon droit, prononcée en sens contraire, le 23 mars 1920, Boebstegen, même journal, 1920, p. 718.

(2) Voir, à ce sujet, tribunal fédéral suisse, 10 février 1893, Ambassade de France c. Forquet de Dorne, *Journal du droit international privé*, 1893, p. 636; 3 janvier 1900, Ambassade de France c. Cauredon, même journal, 1900, p. 844; 22 février 1890, Abrard, même journal, 1890, p. 745.

termes de l'art. 229 du traité de Versailles, composé de membres de tribunaux militaires de plusieurs puissances alliées.

XI. — En second lieu, aucune condition d'incrimination ou de non-prescription d'après la loi de l'Etat requis n'est exigée par les art. 228 du traité de Versailles (Allemagne), 173 du traité de Saint Germain-en-Laye (Autriche), 118 du traité de Neuilly-sur-Seine (Bulgarie) et 226 du traité de Sèvres (Turquie).

Nous avons déjà, *supra,* n° 6, justifié cette conception large.

XII. — En troisième lieu, le principe essentiellement faux (1) de la non-extradition des nationaux est rejeté dans une très large mesure.

Il est entièrement écarté par les art. 228 du traité avec l'Allemagne, 173 du traité avec l'Autriche, 118 du traité avec la Bulgarie et 226 du traité avec la Turquie. Ces Etats s'engagent à livrer aux puissances alliées ou alliées et associées toutes personnes qui, étant accusées d'avoir commis un acte contraire aux lois et coutumes de la guerre, leur seraient désignées soit nominativement, soit par le grade, la fonction ou l'emploi auxquels elles auront été affectées.

De façon générale, les délinquants étaient les ressortissants du pays auquel la demande devait être adressée.

Malheureusement, les errements ordinaires réapparaissent dans les art. 176 du traité autrichien et 229 du traité turc.

Ces articles, envisageant les Etats auxquels ont été attribués des territoires ayant fait partie des anciens empires autrichien ou ottoman, portent que si les personnes accusées de violation des lois et usages de la guerre « ont acquis la nationalité d'un desdits Etats, le gouvernement de cet Etat s'engage à prendre les mesures nécessaires afin d'assurer leur poursuite et leur punition sur la requête des puissances intéressées et d'accord avec elles », disposition regrettable car, quels que soient le zèle et le bon vouloir des autorités appelées à statuer, leur éloignement même est de nature à entraver leur action.

(1) Voir MAURICE TRAVERS, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre* (en cours de publication), n°s 2225 et 2228.

XIII. — En quatrième lieu, les art. 230 du traité conclu avec Allemagne, 175 de celui passé avec l'Autriche, 120 de celui gné avec la Bulgarie et 226 du traité de Sèvres (Turquie) stiulent une assistance générale de l'Etat requis. « Le gouvernenent (allemand, autrichien, bulgare ou ottoman) s'engage à ournir tous documents et renseignements, de quelque nature ue ce soit, dont la production serait jugée nécessaire pour la onnaissance complète des faits incriminés ».

Cette formule large de coopération devrait être le point de épart de stipulations plus étendues encore assurant le concours omplet des autorités des divers Etats et faisant disparaitre outes les distinctions injustifiables qui entravent, à l'heure ctuelle, de façon si regrettable, le jeu des commissions rogaoires en matière pénale.

XIV. — Une dernière innovation est excellente.

La maxime *non bis in idem* est formellement rejetée pour les apports internationaux envisagés (1).

Les art. 228 (traité avec l'Allemagne) 173 (Autriche) 118 (Bularie) et 226 (Turquie) portent que « cette disposition (obligaon de livrer les personnes accusées d'avoir commis des actes ontraires aux lois et usages de la guerre) s'appliquera nonobsant toutes procédures ou poursuites devant une juridiction du pays requis) ou de ses alliés ».

Ces textes sont imparfaitement rédigés.

N'énonçant que les procédures et poursuites, omettant de se ervir du mot jugements, ils auraient pour conséquence, si on es prenait à la lettre, de donner aux décisions rendues dans les ays ennemis, un effet absolu.

Pareille interprétation doit être rejetée.

La décision prononcée fait partie des poursuites; de plus, la ensée directrice des puissances alliées ou associées a été, au

(1) La maxime *non bis in idem*, largement admise dans les rapports internaonaux par les articles 5 et 7 du Code d'instruction criminelle français, est, au ontraire, rejetée, plus ou moins complètement, par les articles 7 du Code pénal anois, 13 du Code pénal norvégien, 5 du Code pénal japonais et 6 du Code pénal inois de 1912.

moment où les traités ont été signés, de réprimer elles-mêmes les infractions envisagées.

Ainsi entendus, les articles que nous avons reproduits ne sont pas seulement l'expression d'un sentiment de défiance, parfaitement justifié, d'ailleurs, à l'égard des puissances centrales. Ils constituent, avant tout, la mise en œuvre d'un principe général souvent malheureusement méconnu.

La loi pénale d'un Etat est par lui déclarée applicable à un fait déterminé lorsqu'il estime, à tort ou à raison, que ce fait a porté atteinte à des intérêts généraux essentiels, à son ordre public, pour employer des mots presque consacrés mais erronés.

Il ne peut abdiquer son droit de défense au profit d'autorités étrangères, qui se placeront nécessairement à leur point de vue propre, par conséquent divergent.

Il doit agir lui-même.

Peu importe qu'une procédure ait eu lieu dans un autre pays, en raison de la lésion subie par des intérêts autres que les siens c'est à dire parfois contraires, toujours différents; peu importe qu'une décision d'acquittement ou de condamnation y soit intervenue. Elle est, pour lui, *res inter alios acta.* Elle n'a même pas été prononcée par défaut à son égard; il n'a pas été appelé aux poursuites.

La puissance publique locale est toujours partie aux procédures répressives qui ont lieu sur son territoire; la règle *non bis in idem* est, par suite, pleinement justifiée en droit interne.

Elle ne l'est pas en droit international, nul Etat n'ayant mandat de représenter les autres.

On ne peut objecter la dureté qu'il parait y avoir à condamner un individu plusieurs fois pour le même fait, même si ce fait tombe effectivement sous le coup de plusieurs lois pénales.

L'intérêt général doit l'emporter. Satisfaction complète doit toujours lui être donnée, quelle que puisse en être la conséquence pour certains individus.

Nous ajouterons que le délinquant n'a pas à se plaindre lorsque la peine par lui accomplie dans le premier Etat est imputée sur celle qui est prononcée dans le second où des poursuites sont intentées.

Il ne subira jamais que la pénalité la plus forte.

Il pourra, il est vrai, être acquitté ici et condamné là, mais es points de vue particuliers ne sauraient produire des effets entiques.

XVI. — On pourrait se demander si les articles que nous udions, obligeant l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la urquie à livrer les auteurs des actes contraires aux lois et sages de la guerre, ne constituent pas une exception à un prinpe fréquemment rejeté, il est vrai, au cours de la guerre 1914-918, celui de la non-extradition pour infractions militaires.

Nous ne le croyons pas.

Ce serait une erreur de penser que tout crime ou délit comis, même par des officiers ou des soldats, au cours d'hostilités, st, au regard de tous Etats intéressés, de nature militaire.

Ce caractère n'appartient, pour la puissance publique pourivante, qu'aux actes qu'elle réprime comme portant atteinte à discipline militaire par elle édictée.

Or si certains faits accomplis par des soldats ou des officiers aisant partie des armées ennemies, ont pu, pour les autorités es Etats dont ces armées dépendaient, constituer des infracons militaires, ce caractère n'existait point aux yeux de la rance et des autres puissances alliées ou associées.

Si ces puissances ont fait insérer dans les traités de paix des lauses stipulant, nous ne pouvons dire assurant, la remise des uteurs de faits constituant des violations des lois et coutumes e la guerre, ce n'a point été parce que de tels actes ont pu arfois aller à l'encontre des prescriptions de la discipline llemande, autrichienne, bulgare ou ottomane.

Les puissances alliées et associées se sont placées à un tout utre point de vue.

Elle ont vu le dommage porté à leurs intérêts généraux et ui seul.

Pour elles, il n'y avait pas d'infraction militaire. La discipline e leurs armées n'était nullement en jeu.

III

Massacres commis dans l'Empire ottoman

XVIII. — L'article 230 du traité ottoman contient une des innovations les plus intéressantes.

Son al. 1 stipule que « le gouvernement ottoman s'engage à livrer aux pays alliés (en l'espèce, l'Empire britannique, la France, l'Italie et le Japon), les personnes réclamées comme responsables des massacres qui, au cours de l'état de guerre, ont été commis sur tout territoire faisant au 1 août 1914, partie de l'empire ottoman ».

Les Etats alliés se réservent, dans les al. 2 et 3, le droit de désigner le tribunal compétent, tribunal qui pourra être celui constitué par la Société des Nations.

XIX. — Nous ne reviendrons pas sur l'appréciation des règles nouvelles que nous avons déjà rencontrées dans les dispositions communes aux traités de paix passés avec l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie et la Turquie : aucune importance n'est attachée soit au caractère d'exception de la juridiction appelée à statuer, soit à l'expiration du délai de prescription dans le pays requis (nous ne parlons pas du défaut d'incrimination dans ce pays : en fait, en raison de leur nature même, tous les actes de massacre tombaient sous le coup des lois pénales ottomanes).

XX. — Nous voulons seulement mettre en relief l'idée qui apparait pour la première fois dans l'art. 230 du traité ottoman.

Les actes de massacre accomplis en territoire ottoman ne relevaient pas, sauf peut-être des exceptions fort rares, des lois pénales de l'Empire britannique, de la France, de l'Italie ou du Japon.

Néanmoins, ces quatre Etats se sont fait promettre que les auteurs des massacres leur seraient livrés, afin d'être jugés par un tribunal qui pourra être celui de la Société des Nations.

L'idée d'universalité du crime est appliquée.

Tout Etat capteur peut, d'après la pratique et la doctrine unanimes, connaître des actes de piraterie *jure gentium* (1), parce que la piraterie constitue un danger commun à tous les pays; de même, certains faits, qui paraissent par trop contraires, nous ne dirons pas aux règles de droit naturel, mais aux principes tenus pour essentiels en raison de l'état de civilisation et des courants d'idées de l'époque, sont considérés comme intéressant au moins les principaux gouvernements étrangers, la Société des Nations, pour employer l'expression actuellement courante.

Nous ne discuterons pas l'idée en elle même, son examen nous entrainerait trop loin.

Nous nous bornerons à faire observer qu'une intervention de cette nature dans les affaires intérieures d'un Etat est, lorsqu'elle ne s'appuie pas sur un dommage grave subi par des ressortissants, certainement contraire à la notion de souveraineté, telle qu'elle a été conçue jusqu'ici.

L'avenir dira si la stipulation que nous examinons sera le point de départ d'une évolution heureuse ou n'est qu'une sorte de voie de fait possible seulement à l'encontre d'Etats incapables de résister aux ordres de puissances plus fortes.

IV

XXI. — En résumé, sur un point, (mise en accusation de l'ex-Kaiser pour offense suprême contre la morale internationale et l'autorité sacrée des traités) les accords diplomatiques, qui ont mis fin à la guerre 1914-1918, sont l'expression d'une conception malheureuse de nature à créer un précédent regrettable.

Sur un autre (application de l'idée d'universalité aux massacres de l'Empire ottoman), des réserves expresses doivent

(1) Maurice Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre* (en cours de publication), t. I, nos 69 et s., p. 78 et s. et renvois.

être faites. L'extension de l'idée serait propre à créer des conflits internationaux.

Mais les autres innovations sont excellentes.

On ne saurait trop féliciter les rédacteurs des conventions de ne pas s'être enlisés dans les prescriptions arbitraires et injustifiées qui caractérisent actuellement le droit commun de l'extradition dans les Etats européens.

Il faudrait que, réserve naturellement faite, dans une mesure que nous ne pouvons préciser ici, des faits politiques, religieux ou fiscaux, soit simples, soit complexes, et des infractions qui leur sont connexes, la pratique de l'extradition fût dominée ou plutôt résumée par cette pensée unique que tout fait, puni par la loi pénale de l'Etat requérant, même déjà poursuivi dans l'Etat requis, doit donner lieu à extradition, à la seule condition que les tribunaux, qui doivent être saisis, offrent toutes les garanties d'une bonne justice.

Il serait temps d'en finir avec ces règles arbitraires et complexes qui ont pour effet certain d'entraver les poursuites ou l'exécution des condamnations, quelle que puisse être la culpabilité.

Une des manifestations les plus faciles et les plus pratiques de la solidarité, qui unit les différentes nations, serait leur coopération réelle et sincère dans la lutte contre la criminalité. Cette coopération devrait s'inspirer de l'idée que les points de vue nationaux peuvent et même doivent légitimement être différents.

NOTICE NÉCROLOGIQUE DE GUIDO FUSINATO

PAR

M. G. DIENA.

Même si les traditions de l'Institut n'imposaient pas la plus grande brièveté à celui qui doit tracer une notice nécrologique d'un membre de cette Association scientifique, il serait extrêmement difficile de parler dignement de notre regretté collègue Guido Fusinato. En effet, son talent tout à fait exceptionnel donna des manifestations éclatantes bien multiformes, sans rien perdre en profondeur, dans les domaines les plus différents de la science juridique, de la politique, de la vie sociale, de la littérature et de la diplomatie.

Né à Castelfranco, près de Trévise, le 15 février 1860, il montra dès son jeune âge qu'il était digne d'être le fils de Arnaldo Fusinato et de Erminia Fuà, noms bien connus et illustres dans l'histoire de la littérature et du *risorgimento* de l'Italie.

Après avoir suivi les cours de jurisprudence à l'Université de Rome, il y obtint le diplôme de docteur en droit en 1880. Il poursuivit ensuite ses études juridiques et fit paraître après quelques années un travail très apprécié sur *Les fétiaux et le droit fétial* dont il tira le sujet d'une nouvelle étude sur « Le droit international de la République romaine » publiée dans la *Revue de droit international* de Bruxelles, en 1885.

Nommé d'abord chargé de cours à l'Université de Macerata, il obtint en 1885, par voie de concours, la chaire de droit international de l'Université de Turin, que l'éminent juriste P. S. Mancini avait inaugurée et rendue illustre dès 1851.

C'est pendant les premières années de son enseignement que l'activité scientifique de Guido Fusinato produisit les fruits les plus remarquables. A cette époque remonte son livre sur *L'exécution des arrêts étrangers,* qui peut toujours être utilement consulté ; la brochure : *Questioni di diritto internazionale privato,* et notamment

l'étude : *Il principio della scuola italiana nel diritto privato internazionale.*

Dans cette étude qui donne éloquemment la mesure de la valeur et de l'esprit pénétrant de son jeune auteur, M. Fusinato a mis en lumière, de la façon la plus efficace et la plus heureuse, la signification, la portée et les effets du principe de nationalité, considéré comme le fondement du droit international privé, en faisant en même temps une critique très fine et profonde à l'égard de ce qu'il y avait d'exagéré dans la doctrine qui soutenait ce principe.

La théorie de la nationalité lui a ensuite fourni le sujet d'une autre étude, concernant, celle-ci, les rapports entre États, parue en 1890 dans la *Rivista di diritto pubblico,* sous le titre : « La teoria delle nazionalità nel sistema del diritto pubblico internazionale ».

Parmi les œuvres de notre auteur ayant trait au droit public, on doit aussi rappeler *L'introduction à un cours de droit international,* le livre *Mutazioni territoriali e il loro fondamento,* ainsi que l'étude contenue dans l'*Encyclopédie juridique italienne* au mot « Annessione ». Il résulte de ces ouvrages que M. Fusinato savait suivre une méthode essentiellement juridique, même dans les études de droit public, en s'éloignant ainsi de ceux qui pour ces études ne suivaient que des *criteria* historiques ou politiques.

La diversité de son talent lui permit d'accomplir des travaux fort appréciables, même en dehors du droit international. Ainsi, en 1887, il fit paraître une étude sur *Gli infortuni del lavoro e il diritto civile.*

Il a eu au surplus le mérite d'être un des premiers qui ont songé à organiser scientifiquement la partie du droit international connue sous la dénomination de droit administratif international (1). Dans un article paru dans le *Journal du droit international privé,* de 1892, il aborda aussi un sujet concernant le droit pénal international, en traitant : « Des délits commis à l'étranger d'après le nouveau code pénal italien ».

A partir de cette même année 1892, il fut élu député au Parlement italien et dès lors ses électeurs du collège électoral de Feltre lui renouvelèrent toujours leurs suffrages. Ayant été de la sorte

(1) Voir la brochure : *Di una parte alquanto trascurata del diritto internazionale* parue en 1892 en l'honneur du Prof. Filippo Serafini.

ɔsorbé par la politique, il en résulta un ralentissement dans son ɛtivité scientifique. De temps en temps cependant, il composait uelques études très appréciables dont la dernière a été celle sur *a personnalité juridique de l'Institut international d'agriculture.*

Après avoir été élu député, il fut bientôt appelé à faire partie u Conseil du contentieux diplomatique et dans ce Conseil il ıt souvent l'occasion de rendre des services importants à sa atrie.

En 1896, l'Institut de droit international, auquel il appartenait ɔmme associé depuis quelques années, le nomma membre effectif. cause de ses occupations multiples, il ne put pas toujours parti- ıper aux travaux de cette savante association scientifique avec assiduité déployée par d'autres membres. Mais lorsque M. Fusi- ato assistait aux sessions de l'Institut, sa parole élégante et onvaincante y était écoutée avec la plus grande attention et le lus vif intérêt.

La dernière fois qu'il participa aux séances de l'Institut, ce fut endant le mois d'août 1913, à Oxford. Dans cette occasion il eut ɔ grand honneur d'être élu vice-président et d'être nommé docteur *onoris causa* par l'Université d'Oxford.

Sa carrière politique fut très remarquable. Il fut appelé à faire artie du Gouvernement de son pays pour la première fois en 1899, n qualité de sous-secrétaire d'État pour les affaires étrangères, t garda cette place pendant la durée de plusieurs ministères. En 1906, il fut nommé Ministre de l'Instruction publique, mais ıalheureusement la maladie qui le guettait ne lui permit de rester ans cette situation éminente que pendant quelques mois

En 1907, pour mieux remplir les tâches nombreuses qui le etenaient à Rome, il renonça, à son regret et au grand regret de es collègues, à la chaire de l'Université de Turin et accepta d'être ıommé Conseiller d'État.

Il fut un des représentants de l'Italie à la Conférence de La Haye le 1907 et on l'élut président d'un comité constitué au sein de la ɔremière commission pour la revision des dispositions sur la pro- ɛédure arbitrale. Pendant son séjour à La Haye, en 1907, il parvint ı établir les bases des conventions conclues ensuite par l'Italie avec a République Argentine et le Mexique en matière d'arbitrage ɔermanent.

L'Italie a été par lui représentée aussi dans la Conférence navale de Londres de 1908-1909.

Il eut le grand honneur d'être nommé parmi les juges attachés à la Cour permanente de La Haye et en cette qualité il fut plusieurs fois appelé à jouer le rôle d'arbitre à l'occasion de controverses internationales très importantes, notamment pour la controverse franco-allemande issue des incidents de *Casablanca* et pour la controverse italo-française concernant les navires *Carthage*, *Manouba*, *Tavignan*.

Il a été un des négociateurs et des plénipotentiaires qui ont signé la paix de Lausanne entre l'Italie et la Turquie et à la suite de ce succès diplomatique il fut nommé Ministre d'État.

La guerre européenne qui a causé de si effroyables sacrifices humains, peut aussi le compter parmi ses victimes. L'éclat de cette grande guerre en 1914 lui causa un grand trouble psychologique et une angoisse terrible, de sorte que le plus noir pessimisme s'empara de lui. Il cessa malheureusement de vivre le 23 septembre 1914.

Cet homme, dont la génialité exerçait une fascination sans pareille non seulement sur ses amis mais sur tous ceux qui l'entouraient, a laissé derrière lui les plus vifs et profonds regrets, les regrets réservés à celui qui ne pourra jamais être remplacé et dont on rappellera toujours la grande élévation de l'âme, le talent exceptionnel, la prodigieuse activité mise au service des causes les plus nobles.

ACTUALITES

Les Possibilités en matière de Brevet international (1).

Tout le monde est d'accord pour reconnaître qu'il serait désirable de fournir aux inventeurs un moyen simple économique et efficace d'obtenir la protection de leurs inventions dans les divers pays. On l'est beaucoup moins lorsqu'il s'agit de déterminer ce moyen. Certains vont même jusqu'à se demander si le problème ne serait malheureusement pas insoluble ou si, tout au moins; l'on ne serait pas contraint de se contenter longtemps encore de remèdes partiels et insuffisants aux maux dont souffrent les inventeurs.

Quelle opinion convient-il de se faire sur un sujet aussi délicat et aussi controversé ? C'est ce que nous voudrions rechercher en examinant quelles sont les possibilités en matière de brevet

(1) Nous sommes heureux de pouvoir publier ici l'étude que M. Georges Chabaud a faite de cette intéressante question sous forme de rapport présenté à l'Association française pour la protection de la propriété industrielle.

Depuis que ces lignes ont été écrites, un *Arrangement international pour la création d'un Bureau central des Brevets d'invention* a été conclu à Paris, le 15 novembre 1920. Ce bureau, dont le siège a été fixé à Bruxelles, aura pour mission : 1° de centraliser les documents et renseignements relatifs aux brevets d'invention; 2° d'effectuer l'enregistrement international des brevets d'invention; 3° de rechercher et de constater les antériorités résultant, soit de brevets déjà délivrés et publiés, soit de publications qui seront déterminées par le règlement d'exécution.

L'enregistrement international sera effectué par le Bureau, à la demande des sujets ou citoyens des pays contractants et par l'entremise de l'administration du pays d'origine. Il aura pour effet de mettre l'intéressé, vis-à-vis des pays pour lesquels il aura été requis, dans la même situation légale que si la demande, la description et les dessins avaient été directement déposés dans ces pays.

Le Bureau central fera procéder, s'il y a lieu, à la traduction des descriptions et à la reproduction des dessins en vue de la communication des demandes et des pièces aux administrations des pays pour lesquels l'enregistrement aura été sollicité.

L'examen des antériorités par le Bureau central sera facultatif ou obligatoire selon ce qu'il en sera disposé par la législation du pays où la demande de brevet sera déposée, soit directement, soit indirectement par le moyen de l'enregistrement

international, ce mot « possibilités » ne devant s'entendre, dans notre pensée, que de ce qui est pratiquement réalisable dans un avenir rapproché et non de ce qui, sans être absurde dans la conception, paraît cependant utopique, pour l'instant, quant à la réalisation.

Notre premier soin sera d'essayer de donner une définition du brevet international faute de laquelle bien des discussions sont restées confuses et stériles. Le brevet international peut être envisagé par rapport au but à atteindre et en tant que moyen d'atteindre ce but. Envisagé par rapport au but à poursuivre on lui assigne généralement un double objet. Tout d'abord, supprimer les inconvénients qui résultent pour l'inventeur des formalités différentes qu'il a l'obligation de remplir dans les divers pays et des taxes multiples qu'il a à payer; ensuite, consacrer au profit de cet inventeur, dans chaque pays, des droits semblables et s'exerçant dans les conditions identiques. Ces deux fins sont-elles toutes deux essentielles ? Nous ne le pensons pas.

Sans doute, il n'est pas indifférent aux inventeurs que la durée de leur droit soit portée partout au maximum; sans doute encore, ils ne manqueraient pas d'apprécier la simplification qui résulterait pour eux de l'unification des conditions d'exploitation, mais tout ceci n'est que secondaire à leurs yeux. Qu'ils puissent obtenir protection en tous lieux à peu de frais et avec le minimum de formalités et ils s'accomoderont certainement longtemps encore de voir leur droit expirer ici plus tôt que là

international. Il donnera lieu à la délivrance d'une « attestation d'absence d'antériorité » qui ne deviendra définitive qu'autant que le recours qui est réservé à l'inventeur aura été rejeté. L'examen effectué par le Bureau sera toujours sans garantie; l'administration de chaque pays contractant fera état du résultat de cet examen conformément aux dispositions de la législation intérieure.

L'enregistrement international et l'examen des antériorités donneront lieu à des taxes qui seront perçues indépendamment de celles prévues par les lois et règlements de chaque pays.

Les pays signataires de l'arrangement sont les suivants : France, Belgique, Bolivie, Brésil, Cuba, Equateur, Grèce, Guatémala, Haïti, Honduras, Liberia, Nicaragua, Pérou, Pologne, Portugal, Roumanie, Etat Serbe-Croate-Slovène, Siam, Tchéco-Slovaquie, Uruguay.

Il serait très désirable, pour que l'institution produise le plus rapidement possible les résultats dont elle est susceptible, que les pays qui se sont abstenus jusqu'ici d'y participer, usent sans retard de la faculté d'adhésion que leur donne l'article 22, sous réserve de l'agrément des deux tiers des voix des pays signataires.

Les observations présentées par M. Georges Chabaud dans l'étude que nous reproduisons au texte, permettront au lecteur de se faire une opinion sur la portée de cet arrangement considéré en lui-même et par rapport à la délicate question du brevet international.

N. D. L. R.

nsi que d'être obligés d'exploiter en tel lieu tandis qu'ils sont ontraints de concéder des licences en tel autre.

La notion du brevet international, quant au but à poursuivre, eut donc être simplifiée. Tous ceux qui savent quelles sont les fférences profondes qui existent entre les diverses législations n ce qui concerne la durée du droit et les conditions d'exercice e ce droit comprendront l'importance qu'il y a à pouvoir arter la difficulté (pour ne pas dire l'impossibilité) qu'il y urait à obtenir des Etats qu'ils renoncent sur ce point aux articularités de leurs systèmes respectifs, en vue de l'établisement d'un régime uniforme.

Considéré comme moyen, le brevet international apparait evoir être un titre unique permettant à l'inventeur d'obtenir rotection dans tous les pays; ce titre pouvant d'ailleurs coxister avec le brevet national dans le propre pays de l'inveneur. Tout titre qui ne serait conçu qu'en vue de certains Etats t qui ne serait pas susceptible d'être adopté par tous les autres 'aurait pas par là-même le caractère international. Tout titre u toute formalité qui n'entrainerait pas la reconnaissance du roit de l'inventeur ne saurait, d'autre part, être qualifié de revet ou être assimilé à un brevet véritable.

La notion du brevet international étant ainsi précisée et dégaée de ce qui n'est point de son essence, abordons l'examen des ossibilités de réaliser ce titre unique tant désiré. On ne saurait e dispenser, dans un tel examen, de faire état des divers projets ui ont été inspirés à plusieurs personnes ou groupements par n même dévouement à la cause des inventeurs auquel il convient le rendre hommage. Il ne peut être question toutefois de se ivrer ici à l'analyse critique de chacun de ces projets. Cette tude nous entrainerait hors des limites qui nous sont imposées; lle risquerait d'ailleurs de ne pas être démonstrative car si 'on aboutissait à reconnaître qu'aucun de ces projets ne résoud a question ceci n'impliquerait pas que cette dernière soit nsoluble.

Au surplus, ces projets sont généralement connus des personnes qui s'intéressent au sort des inventeurs et il suffit, pour notre sujet, d'en dégager l'économie générale en indiquant les endances dont ils procèdent.

On peut les diviser en deux grandes catégories selon qu'ils formulent des propositions précises en vue de l'institution immédiate d'un brevet international ou qu'ils se proposent simplement de créer des conditions favorables à l'éclosion d'un système de protection internationale qu'ils ne définissent généralement pas autrement.

Au nombre des premiers se placent les projets de MM. Jost et Snyers selon lesquels un brevet international délivré par un organisme commun, après examen préalable et moyennant une taxe unique, serait valable en tous pays et le projet de M. de Laire qui laisse subsister les brevets nationaux mais qui préconise la création d'un brevet délivré par un Office International, brevet qui remplacerait les brevets nationaux dans le cas de contestations entre étrangers. En vue du règlement de ces contestations ce projet prévoit d'ailleurs la création d'un Tribunal international.

Les projets de la seconde catégorie s'inspirent de deux conceptions, celle de l'unification des législations et celle de l'enregistrement international qu'ils combinent généralement.

Pour beaucoup de bons esprits le remède à la situation actuelle ne devrait être attendu que de l'unification des législations tant en ce qui concerne la délivrance des brevets qu'en ce qui touche au fond même du droit et à son exercice. Un assez grand nombre y voient un motif de désespérer étant donné l'attachement de la plupart des Etats à leurs systèmes respectifs; d'autres au contraire ne reculent pas devant la tâche à entreprendre et y convient toutes les bonnes volontés. Ceux qui doutent ou qui tout au moins sont plus pressés d'arriver à un résultat, fût-il moins parfait, préconisent, en même temps que la poursuite de l'unification, l'institution d'un enregistrement international auquel certains proposent d'adjoindre un Bureau d'examen de la nouveauté de l'invention. Les projets de ces derniers sont divers et manquent parfois de précision sur des points essentiels. On peut toutefois en donner une idée assez approximative en notant les traits suivants : Un Bureau International serait chargé de servir d'intermédiaire entre le pays d'origine et les autres pays en procédant à l'enregistrement du premier brevet obtenu. Le rôle de ce Bureau pourrait se borner à une simple transmission, il pourrait se compliquer d'un service de traduction, d'établissement de dessins, de classification, etc., service qui pourrait être facilité et accru quand, sous l'influence du Bureau, les divers pays consentiraient à adopter sur ces points des règles communes. Dans la pensée de certains auteurs de ces projets on s'acheminerait peut-être ainsi vers la délivrance en commun d'un titre unique, moyennant le minimum de formalités et de frais. Sur les effets à attribuer à cet enregistrement les prévisions diffèrent également. D'après les uns, les pays auxquels le brevet d'origine serait notifié conserveraient le droit de soumettre les demandes qui leur seraient transmises

x mêmes conditions que les demandes qui y sont directement posées ; d'après d'autres, au contraire, ces pays seraient tenus accueillir ces demandes telles quelles. Entre ces partis trêmes on préconise une solution intermédiaire qui consis-ait à reconnaître aux Etats la faculté d'appliquer leur légis-ion ou de signifier qu'ils acceptent la demande du pays origine telle qu'elle leur est transmise. Dans ce même esprit, ais sans avoir recours à un enregistrement, on suggère de cider que le dépôt dans le pays d'origine produira effet, à mpter de sa date, dans tous les pays adhèrents, moyennant une xe unique, chaque pays conservant le droit d'appliquer sa opre législation au point de vue de la délivrance du brevet de la poursuite de la contrefaçon.

Quant à l'examen des antériorités que quelques projets vou-aient créer à côté de l'enregistrement il pourait être effectué it à la demande des intéressés dans un but d'information, soit ur le compte des Administrations des pays à examen préa-ble qui en feraient état selon ce qui serait arrêté par conven-on ou par leur législation.

Etant donné l'objet que nous poursuivons la question qui se se, pour nous, en présence de ces divers projets est bien oins de savoir s'ils sont plus ou moins bien conçus pour réali-r les améliorations partielles qu'ils envisagent relativement la simplification des formalités et à la diminution des dépenses ie de discerner s'ils sont susceptibles ou non de conduire au evet international.

Celui-ci est-il un but accessible ou bien faudra-t-il se résigner s'en approcher sans jamais l'atteindre ? Tel est le point sur quel il convient d'être fixé pour savoir ce qu'on doit attendre e son effort et pour le bien diriger.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué, la nature du brevet inter-ational implique l'institution d'un titre unique, tout au moins ans les rapports internationaux. Alors même que toutes les gislations seraient rendues identiques il n'y aurait pas de revet international s'il fallait remplir autant de fois la même ormalité et payer autant de taxes qu'il y a de pays. De même enregistrement proprement dit, s'il peut permettre de satis-aire plus facilement à l'obligation de se procurer plusieurs revets, ne la supprime pas.

Ce titre unique ne pourra être qu'un brevet délivré en commun u que le brevet national auquel les divers pays reconnaîtront n effet international en l'assimilant à leur propre brevet. C'est ien, en effet, vers l'un de ces deux modes que tendent plus ou

moins consciemment et plus ou moins nettement les projets que nous venons d'analyser. Observons que le premier se présente sous deux aspects : le titre délivré en commun peut être conçu comme devant se substituer à tous les brevets nationaux ou comme n'ayant d'effet que dans les rapports internationaux.

Les chances d'aboutir ne peuvent être calculées, d'un côté comme de l'autre, qu'en tenant compte d'un facteur essentiel : la difficulté (et peut-être même l'impossibilité) d'amener les Etats à renoncer aux différences qui existent entre leurs législations. Si certaines de ces différences ne sont que de pure forme et partant susceptibles d'être effacées, d'autres au contraire tiennent à des conceptions si opposées et si intimement liées parfois aux caractères des peuples et à leur situation économique qu'il est chimérique, à notre avis, d'en escompter la totale disparition autrement que dans un temps excessivement éloigné, à supposer même qu'elle puisse jamais intervenir.

Les chances de réussir seront d'autant moins grandes que le système envisagé supposera de plus grands sacrifices de la part des Etats. Nous considérons qu'elles sont infimes, pour ne pas dire nulles, pour les projets qui prétendent unifier les législations ou instaurer la reconnaissance internationale des brevets nationaux. Sans doute, quelques pays ont des législations dont les caractères communs autorisent quelques espérances, mais alors même que celles-ci se réaliseraient, la réforme obtenue n'intéresserait qu'un nombre restreint de pays et serait dépourvue du caractère international. Sous cette réserve il nous semble qu'elle peut être utilement poursuivie.

La difficulté parait également insurmontable pour les projets qui auraient en vue l'institution en commun d'un titre unique qui entrainerait le complet renoncement des Etats à leurs systèmes respectifs. Nous avons vu heureusement, qu'il n'est pas de l'essence du brevet international de procurer partout un même droit s'exerçant partout dans les mêmes conditions et que ce brevet répondrait déjà suffisamment au vœu des inventeurs s'il leur évitait la multiplicité des formalités et des taxes. Le problème se simplifie de ce fait et il ne reste plus qu'à rechercher s'il serait possible d'instituer un titre unique pour les rapports internationaux lequel ne conférerait dans chaque pays que les droits attachés par la législation à la possession brevet national. Or, s'il est permis d'imaginer que les Etats pourront se mettre assez rapidement d'accord pour adopter des règles communes en ce qui concerne certaines parties purement matérielles de la délivrance des brevets, il en va tout autrement

n ce qui concerne la définition de l'invention brevetable et le ıode de délivrance avec ou sans examen préalable. Nous consi-érons qu'il existera très longtemps encore, sinon toujours, des ppositions irréductibles sur ces deux points, principalement sur e dernier. Est-ce à dire qu'il y ait là un écueil devant lequel oivent nécessairement échouer les tentatives qui seraient faites our réaliser une réforme plus modeste que celle qui est géné-alement pousuivie, réforme qui serait limitée à l'institution et la délivrance d'un titre international qui serait assimilé quant ses effets dans chaque pays au brevet délivré par ce pays ? l est bien difficile de se prononcer. Il semble cependant que, ans ce domaine restreint, tout espoir ne soit pas interdit.

Observons tout d'abord que le succès de l'entreprise n'est as lié à l'adoption par tous les Etats d'une même définition e l'invention brevetable. La définition qui serait donnée pour a délivrance du titre international pourrait, sans inconvénients, tre plus compréhensive que celle donnée par la législation d'un ays quelconque. Il suffirait qu'il soit entendu que le titre inter-ational n'aura d'effet dans chaque pays que pour les inventions ui y sont protégées par la loi nationale. Si cette définition, était u contraire, moins compréhensive l'inventeur aurait toujours a possibilité de recourir aux brevets nationaux dans les pays ui ont sur ce point une législation exceptionnelle.

En outre, on note depuis quelque temps, àpropos de l'examen réalable, deux tendances qu'on pourrait peut-être mettre utile-nent à profit.

D'une part, certains pays d'examen préalable seraient, parait-l, assez disposés à atténuer les rigueurs de leur système d'exa-nen, d'autre part, des pays qui répugnent toujours à instituer hez eux l'examen préalable reconnaissent les services qu'un ystème de recherches et de documentation peut rendre aux nventeurs et se préoccupent de le mettre sur pied. La délivrance n commun d'un titre international après un examen préalable nodèle serait de nature à donner satisfaction à ces aspirations. Il suffirait pour qu'aucun obstacle théorique ne s'opposât à 'agrément de tous les Etats que l'examen fût confié à un orga-nisme international où chacun d'eux serait représenté et qu'il ût établi selon le mode le plus rigoureux qui existe à l'heure ctuelle. Les Etats les plus exigeants trouveraient, en effet, des écurités aussi grandes dans ce titre que celles qu'ils prétendent e procurer par leur propre examen. A plus forte raison les autres pourraient-ils admettre l'équivalence entre ce titre et celui qu'ils délivrent eux-mêmes. Un pays de non examen

notamment, ne pourrait faire aucune objection à ce qu'il ait chez lui les mêmes effets que les brevets qu'il délivre sans aucun contrôle et sans aucune garantie. Ce système n'imposerait, par ailleurs, aucune charge nouvelle à l'inventeur qui est d'ores et déjà obligé de se soumettre à l'examen préalable du pays le plus exigeant s'il veut être breveté dans tous les pays.

Le brevet international ainsi délivré serait assuré d'une valeur marchande au moins égale à celle des brevets nationaux les plus en faveur. On imagine aisément que l'impartialité qu'on serait en droit d'attendre d'un jury international lui en confèrerait une bien plus grande encore. On peut concevoir enfin, que la diminution des frais qui résulterait d'une telle centralisation jointe à l'augmentation du nombre des inventeurs qui s'assureraient d'une protection internationale permettrait la fixation d'une taxe unique inférieure à l'ensemble des taxes actuellement perçues par les divers Etats et d'un revenu au moins égal à celles-ci.

Les considérations qui précèdent semblent de nature à décider les Etats à s'engager dans une voie où sans sacrifices importants ils réaliseraient au profit des inventeurs les avantages auxquels ceux-ci tiennent le plus essentiellement.

Un seul point reste embarrassant, c'est celui de savoir si l'accord pourrait se faire sur le moyen de réserver d'une manière satisfaisante les droits des tiers soit par voie directe soit par voie indirecte lors d'une poursuite en contrefaçon. La création d'un tribunal international dont chaque Etat assurerait sur son territoire l'exécution des décisions serait le moyen le meilleur et le plus logique. A défaut, il faudrait admettre le pouvoir d'appréciation des tribunaux nationaux et les divergences possibles de leurs appréciations. Si ces solutions paraissaient inaceptables et qu'on n'en trouve pas d'autres il faudrait renoncer alors, selon nous, à poursuivre l'institution du brevet international.

Nous pensons avoir poussé cette étude aussi loin que le permettent l'état des connaissances actuelles et les prévisions qu'il est raisonnable de faire. Avant de rassembler nos constatations dans une vue d'ensemble et de conclure nous voudrions présenter une dernière observation au sujet des projets d'unification des législations et d'enregistrement que nous avons analysés ci-dessus.

Il nous semble qu'il ne peut y avoir qu'intérêt à poursuivre les premiers bien qu'il faille renoncer, selon nous, à en attendre l'institution du brevet international. Quant aux seconds, qui

'apparaissent devoir fournir que des moyens transitoires, nous ous demandons si à côté de certains avantages ils n'entraineaient pas une complication supplémentaire en créant un interiédiaire de plus qui ne dispenserait pas les intéressés de ecourir à ceux qui jouissent déjà de leur confiance pour soutenir n définitive leurs demandes devant les diverses administraions. Si l'on nous le permettait, nous émettrions encore l'opiion que l'examen que l'on se propose d'adjoindre à l'enregisrement devrait à tous égards comporter une appréciation de a part du Bureau qui y procéderait.

Il serait à craindre, sans cela, que des antériorités d'un aractère assez douteux soient mentionnées à tout événement ar une Administration désireuse de se montrer bien informée t qui ne sentirait pas sa responsabilité autrement engagée. Non eulement l'inventeur n'aurait pas une décision de nature à le onvaincre et à faire autorité vis à vis des tiers mais la fiche urement indicative serait plutôt de nature à lui nuire qu'à le ervir. En outre, ce n'est qu'autant que l'examen du bureau nternational serait sérieusement fait avec la responsabilité norale d'une décision à formuler que des Etats pourraient ccepter peut-être un jour, de le tenir pour équivalent à celui u'effectuent leurs Administrations.

Ceci observé nous nous résumons et nous conclurons ainsi u'il suit :

A. — En l'état actuel des connaissances et des prévisions ermises, l'institution d'un brevet vraiment international ne araît pouvoir être attendue ni de l'unification des législations i de la reconnaissance internationale des brevets nationaux, i d'un titre unique qui entraînerait le complet renoncement des Etats à leurs systèmes respectifs ;

B. — Si l'accord des divers pays doit se faire un jour, il emble que ce ne puisse être tout d'abord que sur un titre délivré n commun après un examen préalable aussi rigoureux que celui effectué dans le pays le plus exigeant et ne conférant dans haque pays que les droits attachés par la législation nationale à la possession du brevet national ;

C. — L'unification des législations doit être poursuivie tant en raison des améliorations partielles qu'elle est de nature à procurer en général que de la possibilité qu'elle offrira à quelques Etats qui ont des législations similaires de s'entendre soit pour la reconnaissance mutuelle de leurs brevets, soit pour l'établissement d'un brevet commun ;

D. — La création d'un Bureau International qui serait chargé d'effectuer les recherches d'antériorités pourrait procurer des avantages partiels et constituer un acheminement vers l'institution d'un brevet international tel qu'il a été envisagé dans le § B à condition que l'examen effectué par ce Bureau aboutisse à une décision sur la nouveauté de l'invention et sur la possibilité d'obtenir un brevet en raison de cette nouveauté.

GEORGES CHABAUD,
Docteur en droit, Avocat à la Cour de Paris.

LA CONFÉRENCE INTERNATIONALE DU TRAVAIL DE GÊNES
(15 JUIN-10 JUILLET 1920)

La deuxième session de la Conférence internationale du travail s'est tenue à Gênes du 15 juin au 10 juillet 1920. Elle a été consacrée au travail des marins.

La convocation en avait été déjà décidée au cours des travaux de la Commission de législation internationale du travail de la Conférence de la Paix, à Paris. Parmi les dix points que le président de cette Commission, M. Samuel Gompers, lui avait soumis comme devant entrer dans la « Charte du Travail » se trouvait celui-ci : « Que les marins de la marine marchande se voient garantir le droit de quitter leur navire quand il est dans un port ».Cette proposition tenait particulièrement à cœur de M. Gompers. Il y a consacré plus d'un discours pathétique; mais la commission, après une longue discussion, vota, le 22 mars 1919, un vœu ainsi conçu : « La Commission estime que les questions très spéciales relatives au minimum d'avantages à assurer aux marins doivent faire éventuellement l'objet d'une session spéciale de la Conférence de la législation internationale du travail réservée au travail des marins. »

A la Conférence du travail de Washington (novembre 1919) lorsqu'il s'agit de la convention relative à la durée du travail, il fut expressément stipulé, que « les prescriptions relatives au transport par mer et par voie d'eau intérieure seront fixées par une conférence spéciale sur le travail des marins et mariniers » (article 1er, alinéa 6).

On sait que le Traité de Versailles fait à l'Organisation permanente du Travail une obligation de tenir au moins une conférence par an (article 389). Quand il s'est agi, au Conseil d'administration réuni à Paris en janvier 1920, de fixer la date de la prochaine conférence, on fut unanimement d'avis qu'il fallait tenir compte des engagements pris à Paris et à Was-

ıgton, et de fixer au milieu de cette année la Conférence des ırins. C'est ainsi que celle-ci est entrée dans le cycle des ;sions ordinaires de la Conférence internationale du travail, s'est tenue exactement dans les formes et les conditions prestes par le Traité de Paix.

Comme le siège de la Société des Nations et par conséquent la Conférence du travail n'était pas encore définitivement é, on était libre dans le choix du lieu. La lutte s'établit entre ıvers, Venise et Gênes, et ce fut cette dernière ville qui l'emrta.

C'est ainsi que le 15 juin, se trouvaient réunis dans la salle gnifique du Palais Saint-Georges, toute pleine de souvenirs la grandeur passée de la ville natale de Christophe Colomb, délégués de vingt-sept Etats, membres de l'Organisation ;ernationale du Travail : Allemagne, République Argentine, ıstralie, Belgique, Canada, Chili, Danemark, Espagne, Finıde, France, Grande-Bretagne, Grèce, Inde, Italie, Japon, rvège, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Royaume des rbes, Croates et Slovènes, Siam, Suède, Suisse, Tchéco-Sloquie, Uruguay et Vénézuéla.

A la Conférence de Washington, trente-neuf Etats étaient ›résentés. Il se conçoit que le nombre fut à Gênes plus réduit, nt donné l'objet spécial des délibérations.

On sait que chacun des Etats participants pouvait se faire ›résenter par quatre délégués, deux « gouvernementaux », patron et un ouvrier. Mais un certain nombre n'avaient pas e délégation complète, de sorte que le nombre de délégués ınt droit de vote ne dépassa point quatre-vingt.

La conférence étant une conférence régulière du travail, était ımise aux règles de procédure inscrites au traité de paix et règlement d'ordre intérieur adopté à Washington. Elles ient familières à un certain nombre de délégués ayant partié à la Commission de Paris et à la Conférence de Washington. is beaucoup d'autres n'en avaient pas l'expérience. De là, ›lus d'une reprise, des difficultés que le bureau de la Conféıce et le Directeur du Bureau International du Travail, Albert Thomas, eurent à résoudre pour assurer la continuité l'œuvre de l'organisation permanente du travail.

L'ordre du jour portait quatre questions : la durée du tral, la question de l'engagement, du placement et du chômage, le de l'âge de l'admission des enfants à bord, enfin celle de la ;sibilité d'établir un statut international des marins.

Le bureau du Travail avait préparé, pour chacune d'elles,

un rapport documentaire, établi par les réponses de tous le gouvernements au questionnaire qui leur avait été envoyé l'avance.

De ces quatre questions, la plus importante à tous les point de vue était la première. Mais, comme on s'attendait à des diff cultés que l'événement ne fit que confirmer, elle ne fut abordé par la conférence qu'en dernier lieu.

Tout le début de la conférence fut d'ailleurs quelque pe troublé par l'hostilité que rencontrait, dans le groupe des dél gués ouvriers, la présence de certain délégué marin alleman Le groupe ouvrier allait jusqu'à tenir des séances sans admett les marins allemands.

La paix ne s'établit que le 21 juin, quand le délégué alleman M. Wissel, fit une déclaration solennelle par laquelle le Go vernement allemand prenait l'engagement de « réparer l maux dont ont pu être victimes, du fait de la guerre sous-marin les marins des différentes nationalités et leurs familles M. Havelock Wilson, délégué des marins anglais et président d groupe ouvrier, prit acte de cette déclaration comme une reco naissance par le peuple allemand de ses torts.

La question qui vint la première en discussion fut celle l'âge d'admission des enfants. La commission qui l'examina f unanimement d'avis d'adopter l'âge de quatorze ans, fixé p la Conférence de Washington pour le travail industriel. El présenta à la conférence un projet de convention, contena les articles suivants :

Article premier. — « Pour l'application de la présente co vention, le terme « navire » doit être entendu de tous l bateaux, navires ou bâtiments, quels qu'ils soient, de proprié publique ou privée, effectuant une navigation maritime, à l'e clusion des navires de guerre.

Art. 2. — Les enfants de moins de quatorze ans ne peuve être employés au travail à bord des navires, autres que ceux s lesquels sont seuls employés les membres d'une même famil

Art. 3. — Les dispositions de l'article 2 ne s'appliquero pas au travail des enfants sur les bateaux-écoles, à la conditi que ce travail soit approuvé et surveillé par l'autorité publiq

Art. 4. — Dans le but de permettre le contrôle de l'applic tion des dispositions de la présente convention, tout capitai ou patron devra tenir un registre d'inscription ou un rô d'équipage mentionnant toutes les personnes de moins de sei

s employées à bord, avec l'indication de la date de leur nais-
nce.»

Au vote final ce projet fut adopté par 72 voix contre une
stention, celle d'un représentant du gouvernement de l'Inde.
Un amendement tendant à inscrire au programme d'une
ture conférence l'interdiction du travail des soutes et des
aufferies aux personnes âgées de moins de 18 ans, ne recueil-
pas les deux tiers des voix. Mais par contre, la conférence
ta à l'unanimité moins une voix une proposition italienne
ndant à inscrire à l'ordre du jour la question de la visite médi-
le obligatoire préalable de tous les enfants employés à bord
s navires.

Les multiples questions soulevées par le problème du chômage
du placement donnèrent lieu à des débats étendus.

Ils aboutirent à une recommandation et à deux projets de
nvention.

La recommandation est relative à l'assurance-chômage. Elle
fait qu'étendre aux marins une recommandation de Washing-
n, qui était de portée générale et visait tous les ouvriers. Elle
mande que chaque membre de l'Organisation permanente du
avail « organise pour les gens de mer un système effectif
assurance contre le chômage résultant de naufrage ou de toute
tre cause, soit au moyen d'un régime d'assurance gouverne-
entale, soit au moyen de subventions accordées par le gouver-
ment aux organisations professionnelles dont les statuts
évoient en faveur de leurs membres le payement d'indemnités
chômage. »

Le premier projet de convention est relatif à l'indemnité de
ômage en cas de perte du navire par naufrage.

Il est applicable « à toutes les personnes employées à bord
tout navire effectuant une navigation maritime », et le terme
navire » doit être entendu de tous les bateaux, navires ou
timents, quels qu'ils soient, de propriété publique ou privée,
fectuant une navigation maritime à l'exclusion des navires de
erre.

« En cas de perte par naufrage d'un navire quelconque, dit
rticle 2, l'armateur ou la personne avec laquelle le marin
passé un contrat pour servir à bord du navire, devra payer
hacun des marins employés sur ce navire une indemnité pour
ire face au chômage résultant de la perte par naufrage du na-
re. Cette indemnité sera payée pour tous les jours de la
riode effective de chômage des marins au taux du salaire

payable en vertu du contrat, mais le montant total de l'indemnité payable à chaque marin en vertu de la présente convention pourra être limité à deux mois de salaire. »

L'article 3 stipule que « ces indemnités jouiront des mêmes privilèges que les arrérages de salaires gagnés pendant le service, et les marins pourront avoir recours pour les recouvrer aux mêmes procédés que pour ces arrérages. » Ce projet est dû à M. Réaud, délégué des marins français, qui s'est inspiré d'une proposition faite par M. Grunebaum-Ballin, président de la Commission du Code du travail maritime français, et tendant à inscrire des clauses de ce genre dans toute police d'assurance sur le corps d'un navire.

Le second projet de convention concerne le placement des marins. Il fut discuté longuement et sérieusement étudié. On sait qu'il y a peu de professions où le placement des travailleurs donne lieu à plus d'abus que chez les marins. Ils sont affreusement exploités, dans tous les ports, par des tenanciers de bureaux de placement privés.

L'article 1er limite l'application de la convention aux marins c'est à dire à toutes les personnes employées à bord de navires effectuant une navigation maritime, « à l'exclusion des officiers. » Cette dernière restriction — qui n'empêche d'ailleurs pas les Etats de faire des règlements pour les officiers ainsi que le rappelle l'article 9 — fut la cause de la seule opposition que rencontra le projet, celle du capitaine Giulietti délégué des marins italiens.

L'article 2 porte : « Le placement des marins ne peut faire l'objet d'un commerce exercé dans un but lucratif par aucune personne, société ou établissement. Aucune opération de placement ne peut donner lieu, de la part des marins d'aucun navire au payement d'une rémunération quelconque, directe ou indirecte, à une personne, société ou établissement. Dans chaque pays, la loi comportera des sanctions pénales pour toutes violations des dispositions du présent article. »

Par disposition transitoire, l'article 3 permet cependant aux bureaux de placement existants de continuer leur commerce « à condition que leurs opérations soient soumises à un contrôle du gouvernement sauvegardant les droits de toutes les parties intéressées. » Chaque Etat s'engage, en outre, à prendre toutes les mesures nécessaires pour abolir le plus rapidement possible le commerce du placement des marins dans un but lucratif.

Ces deux articles ne font que consacrer l'interdiction du placement payant qui avait fait l'objet d'une *recommandation*

e la conférence de Washington pour tous les travailleurs. En inscrivant dans un projet de convention, la Conférence de ênes en a donc fait une obligation plus stricte des parties ontractantes.

Par quoi remplacer les bureaux actuels? C'est ce qu'indique article 4 : « Chaque membre ratifiant la présente convention evra veiller à ce qu'il soit organisé et entretenu un système fficace et répondant aux besoins, d'offices gratuits de placeent pour les marins. Ce système pourra être organisé et aintenu :

1° soit par des associations représentatives des armateurs des marins agissant en commun sous le contrôle d'une autoté centrale;

2° soit, en l'absence d'une action continue de cette nature, ar l'Etat lui-même.

Les opérations de ces offices de placement seront conduites ar des personnes possédant une expérience pratique.

Lorsqu'il coexiste des offices de placement de types divers, es mesures doivent être prises pour coordonner leur action ır une base nationale. »

Cette disposition est un compromis entre deux systèmes oposés qui ont été soutenus à la conférence : les Anglais étaient ontre le placement par l'Etat, les Français pour.

L'article suivant place les offices de placement sous la surveillance de comités composés d'un nombre égal de représenants des armateurs et des marins, en laissant au Gouvernement faculté de leur adjoindre un président en dehors de leurs embres et des « personnes s'intéressant au sort des marins. » ette dernière disposition a été insérée à la demande des délégués du Japon.

L'article 6 consacre le principe du libre choix des marins et e l'armateur : « au cours des opérations de placement, le marin oit conserver le droit de choisir son navire et l'armateur, le roit de choisir son équipage. »

Il fut voté malgré l'opposition de M. Giulietti et de quelques ns de ses amis, qui préconisaient le système du tour de rôle, ui existe dans un règlement de l'office paritaire de Gênes.

L'article 7 est d'une portée générale et ne se rapporte plus eulement au placement. Il porte : « le contrat d'engagement es marins doit contenir toutes les garanties nécessaires pour protection de toute les parties intéressées et il sera donné ux marins toutes facilités pour examiner ce contrat avant et près signature. » Il donne ainsi virtuellement aux offices de

placement un droit de contrôle sur le contrat d'engagement même.

L'article 8 prépare l'organisation internationale du placement, en faisant aux Gouvernements une obligation d'ouvrir aux marins de toutes les puissances signataires les offices de placement public.

Enfin le dernier article oblige les Etats à communiquer au Bureau International du Travail toutes informations utiles, et charge le Bureau de préparer la coordination internationale des divers systèmes de placement des marins.

Ce projet de convention, qui marque un progrès important et peut avoir une portée pratique très efficace, a été voté à l'unanimité moins une voix, celle du délégué marin Italien.

Une « résolution » de la Conférence charge en outre la Commission paritaire maritime dont nous parlerons plus bas, d'étudier l'assurance-chômage des marins, d'accord avec la Commission internationale du chômage constituée auprès du Bureau du Travail.

Le quatrième point à l'ordre du jour était l'examen de la possibilité d'établir un statut international des marins. Il ne fallut pas beaucoup de temps à la commission de la conférence chargée d'examiner ce point pour se rendre compte qu'il était impossible d'accomplir à Gênes un aussi vaste travail. Aussi on ne vota qu'une recommandation, priant chacun des Membres de l'Organisation Internationale du Travail « de procéder à l'incorporation, dans un statut des marins, de toutes ses lois et règlementations relatives aux marins considérés comme tels. » C'est la condition préalable à toute tentative de coordination internationale.

Arrivons enfin à la question des heures de travail, qui figurait en tête de l'ordre du jour.

La conférence, en présence des difficultés d'entente qui s'annonçaient, décida de diviser la question.

Elle traita d'abord la durée du travail dans l'industrie de la pêche. Il ne fut pas possible d'arriver à un projet de convention et on se borna à une recommandation. Après avoir rappelé les termes de la déclaration contenue aux traités de paix demandant d'adopter la journée de huit heures ou la semaine de quarante huit heures comme but à atteindre partout où il n'a pas encore été obtenu, la conférence recommande aux Etats membres d'adopter « une législation limitant en ce sens les heures de travail de tous les travailleurs employés dans l'industrie de la pêche, avec les clauses spéciales nécessaires pour faire face aux

nditions particulières à cette industrie en chaque pays » et le ajoute « que pour la préparation de cette législation, chaque ouvernement consulte les organisations patronales et les orga-sations ouvrières intéressées. »

Cette recommandation fut adoptée le 30 juin, par 67 voix ntre 2, celles des délégués suisses.

La conférence aborda ensuite la question de la durée du tra-il dans la navigation intérieure. Là non plus, il ne fut pas ssible de formuler un projet de convention; mais on parvint voter, après de longs débats, une recommandation en cinq ticles.

Le premier invite les Etats à adopter une législation natio-le concernant la journée de huit heures dans la navigation térieure, tout en tenant compte des conditions de chaque pays. r le second article, la conférence recommande des ententes tre pays riverains de cours d'eau utilisés en commun, en vue limiter les heures de travail du personnel employé dans la vigation intérieure sur ces cours d'eaux. Le troisième article gage les Etats à se conformer autant que possible aux prin-es du projet de convention sur les heures de travail de Was-ngton. On demande enfin à chaque Etat Membre d'établir, ce qui le concerne, et après consultation des organisations tronales et ouvrières, la distinction entre navigation inté-eure et navigation maritime, et de communiquer ses décisions Bureau International du Travail. Un rapport doit être en tre adressé dans le délai de deux ans par chaque Etat au reau sur les mesures prises en exécution de cette recom-ndation.

Telles sont les résolutions de la Conférence qui purent être ulées en actes définitifs.

Quant au projet principal de convention, celui sur la journée huit heures, il ne recueillit pas les deux tiers des voix exigés r le Traité.

La conférence avait nommé, au début de sa session, une ande commission de trente membres, pour préparer le projet. sérieux dissentiments se manifestèrent dès le début. Le prin-e de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante it heures fut combattu par les armateurs notamment les arma-rs anglais. On soutint également que la Conférence de Gênes était pas liée par les résolutions de Washington, et il fut sible, dès le début, que le Gouvernement anglais ne voterait s la convention. Un amendement d'un délégué ouvrier anglais i tendait à introduire la semaine de quarante quatre heures

ayant été rejeté, par 16 voix contre 14, la Commission eut l'impression de se trouver dans une impasse. Elle constitua alors une sous-commission de six membres, deux de chaque groupe, dans l'espoir que ce collège réduit arriverait à une entente. L'unanimité s'est faite, en effet, sur certains articles du court projet de convention qui fut discuté. Mais sur d'autres, et notamment sur le principe même de la journée de huit heures, l'accord ne put s'établir. La Commission reprit alors le projet, et finalement, le vota, à la simple majorité. Il comprenait dix articles et un préambule.

Il consacrait le principe de la journée de huit heures ou de la semaine de quarante huit heures, ou « une limitation équivalente sur une période de temps autre que la semaine. » Il organisait le régime des trois équipes pour les navires à propulsion mécanique de 2,000 tonnes de jauge brute et au dessus, assurait le repos du dimanche soit par l'équipage, qui recevrait un repos compensateur, soit par un effectif supplémentaire spécialement engagé; limitait à quatorze par semaine, ou soixante par mois, le nombre d'heures supplémentaires autorisées, et instituait la semaine anglaise dans les ports. Il laissait à des accords entre armateurs et ouvriers le soin de régler la durée du travail pour les autres catégories de navires.

Il prévoyait la prolongation de la journée « en cas de sauvetage, brume, échouage, incendie ou tous autres cas intéressant la sécurité du navire et dont le capitaine est seul juge » et dans le cas aussi où un homme malade ayant été débarqué n'a pu être remplacé immédiatement.

Telles étaient les dispositions principales qui vinrent en discussion le 7 juillet. Les débats furent animés et mouvementés.

Au vote final, auquel 73 délégués prirent part, 48 votèrent pour, et 25 contre. La majorité des deux tiers exigeait 49 voix. Le projet de convention n'a donc pas été adopté par la Conférence « faute d'une fraction de voix » comme dit le président.

Parmi les opposants on compte, outre un certain nombre d'armateurs — pas tous — des délégués gouvernementaux d'Angleterre, d'Espagne, du Japon, de Danemark, de Norvège et de Portugal.

L'émotion fut considérable dans le monde des marins.

Un Congrès international des gens de mer se tint à Bruxelles, du 5 août au 12 août 1920, et vota une résolution par laquelle les marins demandaient au Directeur du Bureau international du travail « d'organiser un arbitrage où les délégués des armateurs et des gens de mer seraient entendus. » Ils annonçaient,

ur le cas où cet arbitrage n'aurait pas lieu, une « manifesta-
n » internationale consistant en une grève de 48 heures, et si,
rès cela, les armateurs et les gouvernements persistaient dans
ır intransigeance, un Comité de grève eût été nommé, avec
uvoir de décréter la grève internationale.

M. Albert Thomas se mit en rapport avec les Fédérations
ernationales des marins et des armateurs, et reçut le 6 no-
mbre, l'assurance que les parties étaient prêtes à se rencon-
r et à chercher un terrain d'entente.

Entre temps, s'était constituée une Commission internationale
évue depuis la session de janvier du Conseil d'administration
travail, dans le but de préparer et étudier les questions
ıritimes relevant du Bureau ou de la Conférence. Composée
cinq marins, de cinq armateurs et de deux délégués du Con-
l d'administration, un armateur et un marin, elle s'est réunie
us la présidence de M. Arthur Fontaine, le 8 novembre à
nève.

C'était une occasion excellente pour les intéressés de nouer
s négociations. Elle en fut saisie et les dernières nouvelles
ıient que l'on avait l'espoir d'aboutir à une entente.

La Commission a examiné la question du statut international
s marins, celle de l'assurance-chômage, celle de la protection
la santé des marins, et celle de l'enseignement professionnel.

La Conférence de Gênes, en effet, a voté deux résolutions,
ıne au sujet des maladies vénériennes, l'autre au sujet de la
éation dans les ports d'écoles professionnelles et complémen-
ires à l'usage des marins.

On voit que les travaux de la Conférence ne sont pas aban-
nnés, une fois celle-ci terminée. Tel est d'ailleurs l'esprit de
Organisation permanente du travail qui entend faire œuvre
ile, efficace et continue.

Ernest Mahaim.
Professeur à l'Université de Liége.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française

1. Revue Générale de Droit international public. 1920, N°s 1-2; 3-4.

Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de traité hollando-belge (p. 5), par Maurice Bourquin. — Un projet de traité portant revi sion du régime de 1839 était à la veille d'être signé entre la Belgique et l Hollande lorsque l'incident des Wielingen est venu interrompre les pour parlers (avril-mai 1920). M. Bourquin analyse les clauses de ce proje qui ont trait au statut de l'Escaut. Son étude, d'une clarté remarquable met en relief les progrès très notables que réaliserait au regard du système antérieur le projet de convention nouvelle. C'est surtout au point de vu de la gestion du fleuve, c'est à dire de l'administration de ses services que le régime de 1839 est défectueux et que sa revision s'impose. L système très ingénieux contenu dans le projet en corrige les vices prin cipaux, sans porter atteinte à la souveraineté néerlandaise sur le Bas Escaut. Les Parties contractantes proclament le principe moderne d'un adaptation graduelle et constante de la voie d'eau aux progrès de l construction navale et aux exigences croissantes du trafic maritime. L gestion du fleuve, jusqu'à présent réservée à chacun des Etats riverain est confiée à un organisme unique doté d'une large autonomie. Enfi une procédure arbitrale minutieusement organisée, mais fort expéditive fait disparaître de façon radicale le vice originel du régime de 183 en mettant fin au droit de veto de la Hollande.

De la nature du droit appliqué par les cours de prises, par Charle De Visscher (p. 29). — L'affaire de prise du steamer suédois *Zamor* déférée en première instance à la Cour des prises et en degré d'app au Conseil privé d'Angleterre, a fourni à cette dernière juridictio l'occasion d'affirmer sans ambages la prééminence des prescription du droit international sur les ordonnances du pouvoir exécutif (7 avr 1916, *British and Colonial Prize Cases,* vol. II, p. 1-32). Décision rema quable, qui par sa netteté contraste favorablement avec les vues ince

ines et passablement fuyantes de la jurisprudence antérieure des cours prises britanniques. Il ne faudrait pourtant pas y voir une affirmation l'indépendance des juridictions de prises à l'égard de toutes les pres-iptions du droit interne (*municipal law*). Le Conseil privé a lui-même is soin de spécifier que, comme toute autre cour, une cour de prises ait liée par un Act du Parlement.

A la décision, en somme libérale et progressive, du Conseil privé M. De isscher oppose la conception étroite que révèlent certaines décisions s cours de prises allemandes (*Elida*, Cour suprême des prises de Berlin, mai 1915; *Batavier V et Zaanstroom*, Cour des prises de Hambourg, juin 1915). Aux yeux de ces dernières le code des prises édicté par utorité impériale constitue l'unique source du droit qu'elles ont pour ission d'appliquer.

A. Rougier, *Le traité de Versailles et la neutralité de la Savoie* p. 40). — Depuis le traité de Turin du 24 mars 1860 qui a consacré la union de la Savoie à la France, la neutralisation de la Savoie établie ar le Congrès de Vienne avait perdu sa signification primitive. Juristes t historiens discutaient sa raison d'être et sa portée, les uns estimant u'elle était établie au bénéfice de la Confédération helvétique à laquelle lle conférait un droit d'occupation équivalant à l'exercice actif d'une rvitude, les autres, au contraire, n'y voyant qu'une obligation pour la uisse, obligation purement onéreuse qui aurait pu être supprimée par seule volonté des puissances qui l'avaient imposée. La singulière équi-oque qui n'avait cessé de régner sur ce problème réellement insoluble e la neutralité de la Savoie aurait pu soulever une discussion fort déli-ate en 1919 lorsque le gouvernement français annonça son intention insérer dans le traité de paix un article abrogeant la clause de neutra-sation. Fort heureusement le désir manifesté au même moment par le ouvernement fédéral de faire reconnaître la neutralité perpétuelle de la uisse comme compatible avec la qualité d'Etat membre de la S. D. N. uvrit la voie à un accord entre les deux pays. Les deux questions se rouvèrent liées et firent l'objet d'une double négociation qui fut conduite irectement à Paris par le Président de la Confédération helvétique. La enonciation du gouvernement fédéral à son point de vue dans la question e la neutralité de la Savoie facilita la reconnaissance du statut inter-ational particulier de la Suisse dans la Société des Nations.

C'est à l'examen de ce statut spécial de la Suisse qu'est consacrée excellente étude de M. Eugène Borel, *La neutralité de la Suisse au sein e la Société des Nations* (p. 153). — La résolution du Conseil de la . D. N. du 13 février 1920, en même temps qu'elle déclarait le maintien le la neutralité perpétuelle de la Suisse compatible avec le Pacte, a précisé

les obligations que, malgré sa neutralité, la Suisse assume au sein de la S. D. N. Question fondamentale à laquelle l'incident récent soulevé par le refus de la Suisse de livrer passage au contingent de la S. D. N. à destination de Vilna confère un intérêt d'actualité. M. Borel s'attache à démontrer que, déchargée de l'obligation de s'associer à l'application de toute mesure militaire proprement dite, la Suisse est tenue au contraire d'adapter sa neutralité à la participation aux sanctions économiques telles que le blocus prévu par l'article XVI du Pacte. Cette participation peut se concilier avec la neutralité perpétuelle si l'on prend soin, comme semble avoir voulu le faire le Conseil de la S. D. N. lui-même, d'en préciser les modalités. D'après l'auteur, cette participation ne comporterait pour la Suisse d'autre obligation que la fermeture des frontières à l'égard de l'Etat en rupture de Pacte; il examine les conséquences qu'implique cette mesure et les met en regard avec les prescriptions de la cinquième Convention de La Haye relative aux droits et devoirs des puissances neutres.

P. Fauchille, *Le Conflit de limites entre la Colombie et le Vénézuela et la sentence arbitrale de la couronne d'Espagne du* 16 *mars* 1891 (p. 181). — Une sentence arbitrale rendue au nom du roi Alphonse XIII par la reine régente d'Espagne le 16 mars 1891 avait donné gain de cause à la Colombie dans le différend de frontières qui existe entre cet Etat et le Vénézuela. Les procédés dilatoires du gouvernement vénézuelien ont réussi à empêcher jusqu'à présent l'exécution de cette sentence. Dès le lendemain de la décision arbitrale le Vénézuela a soutenu que toute prise de possession en exécution de cette décision était subordonnée à l'accord des deux Etats sur la démarcation effective des frontières assignées par l'arbitre. Depuis 1913 le gouvernement de Caracas a même émis une thèse juridique nouvelle qui, si elle était reconnue, aurait pour conséquence d'annihiler complètement les effets de la sentence arbitrale de 1891. D'après lui, cette sentence ne serait susceptible d'aucun commencement d'exécution tant qu'il subsisterait entre les deux gouvernements un désaccord au sujet de la démarcation de l'un quelconque des secteurs de la frontière à délimiter. Comme le démontre très bien M. Fauchille, la thèse vénézuélienne est inconciliable avec le caractère purement *déclaratif* des sentences arbitrales rendues en matière de contestation de territoires; elle n'est pas moins contraire aux règles fondamentales de l'arbitrage international, car on ne saurait admettre que l'efficacité d'une décision arbitrale puisse être paralysée par le mauvais vouloir que témoignerait l'une des parties litigantes dans les mesures d'exécution qu'elle comporte. En attendant un accord complet des deux gouvernements sur la délimitation même de la ligne frontière, le Vénézuela peut-il légitimement refuser à la Colombie le droit d'occuper ceux des territoires qui en vertu de la sentence arbitrale, lui reviennent sans contestation pos

ble? L'exécution de la sentence ne peut-elle s'effectuer d'une façon au oins partielle? Faut-il admettre, au contraire, que cette exécution est goureusement indivisible et que la prise de possession doit être simulta- e pour tous les territoires qui constituent la ligne frontière? La solution cette question est actuellement déférée à l'arbitrage du Président de Confédération helvétique. La remarquable étude de M. Fauchille met relief l'intérêt considérable que présente ce différend au point de vue l'autorité des décisions arbitrales et de l'avenir même de l'arbitrage ternational.

2. **Revue de droit international privé et de droit pénal international**
Vol. 17, 1921; n° 1.

Les questions de nationalité dans les traités de paix de 1919-1920, par JLIEN PILLAUT (p. 1). — Les cessions de territoires ordonnées par les aités de paix ont reçu leur complément nécessaire dans les nombreuses ispositions relatives à la nationalité des habitants des territoires trans- rés. M. Pillaut montre que ces dispositions peuvent se rattacher à trois ystèmes juridiques distincts dont la diversité des circonstances de fait dicté le choix. Le système classique, qui impose, sous réserve d'option, nationalité de l'Etat cessionnaire aux habitants du territoire cédé été suivi d'une façon générale dans les traités avec l'Allemagne, la Bul- arie et la Turquie .La notion particulière de l'indigénat austro-hongrois, ui rattache l'individu non seulement à l'Etat, mais en outre à une ommune déterminée, explique les particularités du second système, pécial aux traités de Saint-Germain et de Trianon. Un troisième système, ondé sur l'idée de la réintégration du territoire, a été appliqué à l'Alsace- orraine; son mécanisme, passablement complexe, est clairement analysé ar l'auteur (Cfr. sur ce dernier point les études de MM. RIPERT et NIBOYET ignalées dans cette *Revue*, 1920, pp. 257 et 445).

A signaler également dans ce fascicule une très intéressante étude de M. J. CHAMPCOMMUNAL : *Un conflit de lois nouveau. L'exclusion des divorces entraine-t-elle l'interdiction d'épouser des étrangers divorcés?* p. 41). — La législation espagnole, fondée sur les prescriptions du droit anon refuse de façon absolue tout effet au divorce. Est donc entaché le nullité à ses yeux le mariage contracté par un sujet espagnol avec un tranger régulièrement divorcé. Une demande d'annulation de mariage ondée sur cette prescription très absolue de la loi espagnole peut-elle tre accueillie par un tribunal français? Un jugement récent du tribunal le Montpellier (18 mars 1920) s'est prononcé pour l'affirmative. Sa déci- ion, qu'approuve M. Champcommunal, est fondée sur l'application con- urrente de la loi personnelle de chacun des époux (Voir en sens contraire

un jugement du tribunal civil de la Seine du 5 mai 1919 avec une consul tation de M. Weiss et les conclusions de M. Jacques Dumas, *Revue d Droit international privé*, 1919, p. 543).

Dans quelle mesure la nationalité est-elle une matière de droit public Par H. E. Barrault (p. 147) et du même auteur une note très complèt sous Cour d'appel de Bourges (p. 83). — Nous avons signalé précédem ment (voir cette *Revue*, 1920, p. 258) les arrêts de la Chambre civile d la Cour de cassation de France du 21 juin 1919 affirmant le princip que la nationalité est surtout une matière de droit public. La Cour d Bourges, statuant comme Cour de renvoi, s'est prononcée en sens cor traire; mais la jurisprudence de la Chambre civile a triomphé devant l Cour de cassation qui, prononçant toutes chambres réunies, vient d casser, le 2 février 1921, les arrêts de la Cour de Bourges.

3. Journal du droit internatinal
Nos 4-5 juillet-octobre; n° 6 novembre-décembre 1920.

P. Arminjon, *La fraude à la loi en droit international privé* (p. 409). - Nous avons déjà signalé à nos lecteurs (voir cette *Revue*, 1920, p. 459-460 les idées ingénieuses développées par l'auteur sur cette question si di cutée. Considérée sous son véritable jour, la notion de la fraude à la lo forme-t-elle une exception à l'application des règles ordinaires du dro international privé? M. Arminjon se prononce pour l'affirmative, sar rien dissimuler toutefois de la force des objections que l'on peut adresse à sa thèse.

G. Ripert, *Le changement de nationalité des Alsaciens-Lorrain* (p. 431). — Cet article forme la suite d'une étude dont nous avons an lysé la première partie dans un précédent numéro (voir cette *Revu* 1920, p. 257). M. Ripert y examine les dispositions du traité de Versaill qui, dans des termes d'ailleurs fort larges, organisent au profit de ce taines catégories de personnes exclues du bénéfice de la réintégratio le droit de réclamer la nationalité française. Le droit de réclamation qu à l'inverse du procédé ordinairement suivi en matière d'annexion, ouvr une option en faveur du pays auquel le territoire est rattaché, a é réglementé par le décret du 11 janvier 1920 qui détermine les form et délais des réclamations et la procédure d'examen préalable à laquel elles sont soumises. L'exclusion de la nationalité française établie par traité à l'égard des Allemands d'origine a pour effet de maintenir e Alsace-Lorraine une population allemande de 400,000 habitants enviro Les conséquences fâcheuses de cet état de choses pourront s'atténuer pe à peu par l'octroi des naturalisations de faveur prévues par le par graphe 3 de l'annexe à la section V (Partie III) du traité.

La Sanction du droit des gens, mercuriale prononcée par M. le pro-
reur général A. Callier à l'audience de rentrée de la Cour d'appel
Gand le 1er octobre 1920 (p. 891). — Contre les violations systématiques
droit des gens inspirées par la théorie allemande de la nécessité de
guerre, la réaction spontanée et triomphante des peuples de l'Entente
paraît comme la vraie sanction du droit des gens.

Ch. D. V.

II. — Revues de Langue anglaise

---

1. The American Journal of International law. Vol. 15, n° 1, January 1921.

Elihu Root, *The constitution of an international court of justice;*
marques présentées par l'honorable M. Root à la commission consulta-
ve des juristes réunie à La Haye en juin 1920 (p. 1). Un admirable
ns des réalités de la vie politique uni à la plus haute élévation de pensée
istingue les observations de M. Root. Il faut signaler tout particulière-
ent la partie de ses développements où l'auteur démontre avec une
larté remarquable que la constitution d'une Cour de justice interna-
onale procède non du seul principe de l'égalité des Etats dans l'exercice
e leurs droits souverains, mais d'un règlement conventionnel où
oivent forcément entrer en ligne de compte bien des considérations
trangères à ce principe, considérations déduites des profondes diffé-
ences qui existent entre la situation de fait des puissances appelées à
e soumettre au contrôle d'une juridiction internationale.

The Jones Act and the denunciation of treaties, par Jesse S. Reeves
p. 33). — En adoptant le 5 juin 1920 la section 34 du Merchant Marine
ct (Jones Act), le Congrès avait invité le Président à notifier dans un
délai de quatre-vingt-dix jours aux gouvernements étrangers l'intention
les Etats-Unis de se dégager de toute clause des traités de commerce
imitant leur droit d'édicter certaines taxes préférentielles. Le refus du
président Wilson de donner suite à cette injonction soulève la délicate
uestion des pouvoirs respectifs du Président et du Congrès relativement
à la dénonciation des traités. Toutes réserves faites sur l'opportunité
politique de l'attitude adoptée par le président Wilson, l'auteur conclut
d'un examen de la pratique constitutionnelle que l'action du Président
s'exerce dans ce domaine d'une façon complètement indépendante : le
Président peut dénoncer un traité de sa propre initiative; d'autre part,
une dénonciation ne peut lui être imposée par une résolution du Congrès
ou du Sénat.

Cette même question est discutée par un membre du barreau de New York, HOWARD THAYER KINGSBURY : *The refusal of the President to giv notice of termination of certain treaty provisions under the Jones Ac* (p. 39). — La section 34 du Merchant Marine Act peut s'interpréter comm une invitation adressée au Président à négocier avec les Etats étranger certaines modifications à des traités existants, en d'autres termes à con clure des traités nouveaux. En effet, un traité international doit, er principe, être considéré comme formant un tout indivisible; toute modi fication à l'une de ses clauses donne ouverture à une négociation nou velle. Dans l'espèce, le refus du président Wilson était incontestablemen justifié au point de vue des principes constitutionnels. Le Congrès n pouvait certainement pas le contraindre à négocier avec les Etats étran gers des modifications aux traités en vigueur. Quant à dénoncer ceux-c dans leur intégralité, le Président pouvait très justement estimer que c'était payer un trop haut prix pour assurer dans l'avenir au Congrès une liberté d'action dont celui-ci pourrait fort bien ne jamais faire usage

On trouvera dans le même numéro (pp. 99-121) le texte des première décisions rendues depuis la guerre par la Cour permanente d'arbitrag de La Haye (2 et 4 septembre 1920). Ces décisions statuent sur les récla mations formulées contre le gouvernement portugais par la France, l Grande-Bretagne et l'Espagne du chef de dommages éprouvés par leur ressortissants respectifs au cours des événements révolutionnaires d mois d'octobre 1910. Le tribunal arbitral se composait de MM. Elihu Root (président), Jonkheer, A. F. de Savornin Lohman et Charles Edouard Lardy.

2. The Journal of Comparative legislation and International law January 1921.

America and the League of Nations, par GEORGE WHARTON PEPPER (p. 21) — L'auteur ne veut voir dans l'organisation actuelle de la Société de Nations qu'une alliance d'Etats vainqueurs uniquement basée sur l recours à la contrainte matérielle. Il lui reproche à la fois ce caractèr coercitif et l'inefficacité pratique des sanctions envisagées par le Pacte A ces méthodes autoritaires il oppose l'emploi des méthodes de concilia tion qui en définitive laisserait à chacun des Etats membres de l'Asso ciation leur complète indépendance d'action. C'est seulement au pri de cette transformation radicale du Pacte que les Etats-Unis consentiron à adhérer à la Société des Nations.

Dans son étude *The Constitution and Organisation of the Clearing Of fice (Enemy Debts)* (p. 31), M. A. H. CHARTERIS, professeur à l'universit

le Sydney, décrit le mécanisme des Offices de vérification et de compensation tels que les a organisés pour l'Empire britannique un Order in Council de 1919 pris en exécution de la section III (Dettes) de la Partie X du traité de Versailles. Le Clearing Office constitue à divers points de vue un département autonome; conformément aux prescriptions de l'Annexe à la section III, sa compétence exclusive en matière de règlement des dettes est sanctionnée par les pénalités comminées par la législation de guerre (*Trading with the Enemy Act*, 1914) contre le commerce avec l'ennemi. Une vaste administration, qui, dès le mois de septembre dernier, comprenait 666 fonctionnaires et employés a été mise sur pied pour faire face à la tâche considérable qui s'impose au Clearing Office. Le tribunal arbitral mixte pour les relations entre la Grande-Bretagne et l'Allemagne s'est constitué conformément aux dispositions de l'article 304 du traité de paix; son président, qui, faute d'accord entre les gouvernements, devait être désigné par M. Gustave Ador, est le professeur genevois, M. Eugène Borel.

Ch. D. V.

III. — Revues de Langue italienne

Rivista di Diritto Internazionale
(1919-20, Fasc. III).

C. Ghirardini, *Sull'interpretazione del diritto internazionale privato. Studi di teoria generale* (à suivre) (p. 289-328). — L'auteur se propose d'établir une théorie générale du droit international privé capable de faciliter l'interprétation du droit positif. L'intérêt essentiel de la présente étude se concentre autour de la discussion de deux problèmes désormais classiques: celui des qualifications et celui du renvoi. Quant au premier, il est, suivant l'auteur, insoluble seulement parce que mal posé, parce que fondé sur « cette erreur persistante qui consiste à vouloir considérer les normes du droit international privé comme distinctes du système juridique national auquel elles appartiennent ». En réalité, il ne peut être question que de la qualification donnée par la loi nationale. La qualification donnée par la loi étrangère ne peut être prise en considération qu'à un moment postérieur, alors que le principe de l'application de la loi étrangère se trouve déjà résolu. En ce qui concerne la théorie du renvoi, M. G. estime qu'elle s'impose en raison de la différence essentielle qui sépare la catégorie de faits que vise le droit privé et celle que régit le droit international privé. Il est par conséquent inadmissible de soumettre au droit privé d'un Etat une hypothèse que cet Etat place sous l'empire d'une

norme de droit international. L'objection la plus grave qui ait été fai contre la théorie du renvoi est celle du « cercle vicieux », auquel so application peut donner lieu (Lainé). Mais cette objection est accide telle et d'ordre purement pratique; elle n'atteint pas le fondement ratio nel de la théorie. Elle ne paraît d'ailleurs point insoluble. Dans l'hypothès où le « cercle vicieux »c'est-à-dire le renvoi indéfini d'une législation l'autre se présente, le droit étranger doit être considéré comme introuv ble, donc pratiquement inexistant, et c'est le droit national qui doit êt appliqué. La suite de cette étude promet d'intéressants développemen sur la fonction internationale du droit international privé.

A. Cavaglieri, *Belligeranza, neutralità et posizioni giuridiche interm die* (suite et fin) (pp. 328-362). — Nous avons déjà rendu compte de première partie de cette importante étude (V. cette *Revue,* 1920, pp. 10 103). Après avoir considéré les rapports des alliés entre eux, M. C. ex mine la situation de l'allié d'une puissance belligérante vis-à-vis de l'e nemi de celle-ci. Plusieurs hypothèses doivent être distinguées. Si l'all fait acte de guerre, il devient belligérant au même titre que son associ Le traité qui lie ces Etats demeure d'ailleurs sans influence aucune sur l rapports de belligérance qui existent entre eux et l'Etat ennemi, car il e pour ce dernier une *res inter alios acta.* Chaque Etat allié constitue do vis-à-vis de l'Etat ennemi un sujet distinct et autonome des droits devoirs de la belligérance. De cette conception juridique l'auteur ti d'importantes conséquences. Ainsi, alors même que les alliés mèneraie les opérations militaires en commun, la violation des lois de la guerre p les forces armées de l'un d'eux ne pourrait pas justifier l'exercice de repr sailles contre les autres. Cette conclusion peut paraître excessive. Le dr à l'observation des lois de la guerre n'est point par sa nature un droit in viduel. Les prescriptions du droit des gens régissent le fait des luttes a mées; si plusieurs alliés participent à une lutte unique, il semble logiq de décider que chacun peut être tenu pour responsable de toute violati commise dans le camp où il combat. Cette solidarité est fondée non s l'alliance, mais sur le fait de l'action commune de plusieurs Etats. — Da une deuxième hypothèse, l'Etat allié observe tous les devoirs de la neutrali La situation juridique de l'Etat neutre est nécessairement précaire. La v lonté unilatérale de l'Etat ennemi suffit à la compromettre par une déc ration de guerre. Par contre, si l'Etat ennemi se borne à commettre u ou plusieurs violations de neutralité, la situation de l'Etat lésé ne peut êt modifiée que par la volonté de ce dernier : tout dépendra des suites qu estimera devoir donner aux manquements dont il aura été victime. principe de l'inviolabilité du territoire des Etats neutres fournit d'in ressantes applications de cette idée. — Enfin, il est possible que l'E allié d'une puissance belligérante prête à celle-ci un concours qui, sa

revêtir la forme d'un acte de guerre, se trouve néanmoins en opposition avec les règles de la neutralité. Quelle est la situation juridique de cet Etat vis-à-vis de l'Etat ennemi? Suivant la doctrine traditionnelle, pour qui un Etat ne peut être que neutre ou belligérant, il demeure neutre tant que les infractions au statut de la neutralité n'impliquent point une participation effective à la guerre. Ce système est fondé sur une conception inexacte de la neutralité. D'après cette conception, la neutralité serait une conséquence forcée et en quelque sorte automatique de l'état de guerre existant entre certaines puissances, et se constituerait indépendamment de toute volonté des Etats tiers. Et l'on cherche une confirmation de ce caractère passif de la neutralité dans la portée essentiellement négative des obligations qu'elle impose. Mais un examen plus attentif mène à des conclusions bien différentes. La guerre est une *res inter alios acta*; des obligations ne peuvent, dès lors, naître à charge de puissances tierces sans un concours actif de volonté de leur part. Ce caractère positif de la neutralité se manifeste au surplus dans l'activité juridique intense qui s'impose à l'Etat soucieux d'en garder le bénéfice. Si donc un Etat s'abstient de de prendre une telle position, s'il n'observe point les devoirs de la neutralité, il faut convenir qu'il se trouve dans un situation juridique particulière, différente à la fois de la neutralité et de la belligérance, et essentiellement caractérisée par l'absence des avantages spéciaux de la neutralité, comme l'inviolabilité du territoire, etc. On peut qualifier l'Etat qui adopte pareille ligne de conduite, d'Etat « partie à la guerre », « partie accessoire » ou « secondaire », toutes expressions déjà en usage, mais qui ne revêtent une signification que si l'on admet une position juridique intermédiaire entre la belligérance et la neutralité. De cette situation intermédiaire, l'Italie a fourni un exemple frappant pendant la période qui s'est écoulée entre ses déclarations de guerre à l'Autriche-Hongrie (24 mai 1915) et à l'Allemagne (27 août 1916). Ni l'Allemagne, ni l'Italie n'observèrent entre elles les devoirs de la neutralité. Pourtant les deux Etats étaient d'accord pour ne point reconnaître l'existence d'un rapport de belligérance. Du point de vue traditionnel, qui n'admet d'autre alternative que la belligérance et la neutralité, il y a une discordance absolue entre la volonté des parties, qui exclut la belligérance, et la situation de fait, qui exclut la neutralité. La difficulté ne peut être résolue que par la reconnaissance d'une position juridique intermédiaire, celle d'une puissance auxiliaire d'une puissance belligérante. Telles sont les vues, assurément très originales, développées par M. C. Elles méritent l'examen le plus attentif et soulèveront, sans nul doute, d'utiles controverses. Nous émettrions volontiers quelques doutes sur le caractère nécessairement positif que l'auteur attribue à la neutralité; car si l'on tient compte de la portée réglementaire des dispositions relatives à la neutralité, l'existence d'obligations à charge de puissances tierces, étrangères au conflit, est parfaite-

ment concevable en dehors de tout concours de volonté de leur part. Mais une discussion de ces idées nous entraînerait trop loin, et il nous suffit d'en avoir montré tout l'intérêt et la nouveauté.

G. Salvioli. — *Su alcune questioni circa la competenza internazionale (gurisdizionale)* (pp. 363-385). Le savant auteur s'attache à mettre en lumière la coïncidence normale de la compétence de juridiction avec la compétence législative des Etats en matière internationale. Ce principe directeur étant reconnu, il faut admettre que là où la loi laisse une certaine part à l'autonomie des volontés quant à la détermination de la loi compétente (en matière d'obligations), la même autonomie doit régner touchant la détermination de la juridiction.

F. D. V.

IV. — Revues de Langue allemande.

Deutsche Juristen Zeitung, Berlin (Janvier, février et mars 1921.)

Recht und Rechtsgang in den abgetretenen und besetzten Gebieten. I. Dr Crusen, *Einleitung*, p. 31; II. Dr Bumke, *Die Rechtspflege in der Freien Stadt Dantzig*, p. 34; III. Nelz, *id. in Eupen-Malmédy*, p. 106; IV. Lutterloh, *id. in Memelgebiet*, p. 108; V. Dr Menzel, *id. in Nordschleswig*, p. 168.

C'est un ensemble d'études sur les modifications apportées à l'organisation judiciaire et à la procédure dans les anciens territoires allemands, aujourd'hui cédés ou occupés. Au point de vue international, il est particulièrement intéressant de signaler les conventions intervenues entre l'Allemagne et les Puissances en possession de ces territoires, touchant l'administration de la Justice. Telles sont les conventions conclues le 23 avril 1920 avec la Belgique et le 27 août 1920 avec la ville libre de Dantzig; d'autres sont en projet, notamment avec le Danemark. Ces conventions ont principalement pour objet de ménager la transition entre les deux régimes. Ainsi, la convention signée à Aix-la-Chapelle avec le gouvernement belge décide que les juridictions civiles allemandes demeureront compétentes pour les litiges pendants devant elles à la date de l'entrée en vigueur du Traité de paix; au contraire, les poursuites pénales entamées pour des faits commis en territoires annexés appartiennent désormais aux autorités belges. La convention avec la ville libre de Dantzig établit aussi certaines règles à titre définitif; elle a notamment expressément écarté les formalités de l'exequatur et de la légalisation dans les relations futures entre les deux pays.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES.

M. Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre.* Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

Sous le titre de Droit pénal international, M. M. Travers vient de ıire paraître le premier volume d'un ouvrage qui en comptera plusieurs. Cet important travail comblera une regrettable lacune. A quelles perıonnes, à quels actes s'applique une législation répressive? Quels en sont ›s effets dans le ressort d'un autre système juridique? Quelle est la ortée d'un jugement ou d'une mesure prise en matière répressive en ehors du système juridique dans le ressort duquel sont compétents ceux ont il émane?

Sur ces questions, dont l'importance grandit chaque jour, il n'existait ucun ouvrage d'ensemble rédigé en langue française, ni aussi, croyonsıous, en langue anglaise ou italienne. A part quelques monographies l'ailleurs intéressantes, le *Internationale Strafrecht und Strafprozessrecht* 'a guère été étudié jusqu'ici que par les auteurs de langue allemande qui lui réservent, à défaut de traités spéciaux, tels que ceux de Bar u de Meili, une large place dans leurs traités généraux de droit interıational privé (1).

Les diverses législations contemporaines ont dû donner une solution ı ces problèmes. Aussi les règles de droit international pénal en pareille natière sont-elles presque toujours plus certaines et plus précises que ;elles du droit international privé civil ou commercial. Il s'en faut, l'ailleurs, qu'elles soient suffisamment justes, complètes et efficaces. Ce qui a manqué aux législateurs qui les ont édictées, c'est une doctrine. L'élaboration de notions théoriques et de principes communément admis, ınifierait les diverses législations, elle permettrait de conclure des conventions internationales qui mettraient fin à l'impunité scandaleuse dont ›énéficient tant de criminels, préviendrait les conflits positifs ou négatifs et assurerait une répression uniforme, quel que puisse être le pays où 'infraction a été commise et où elle est jugée.

Une des principales causes de l'état d'imperfection dans lequel se

(1) Il est juste de mentionner les excellentes pages que Garraud a écrites sur ce sujet dans son *Traité théorique et pratique de droit pénal français*, p. 345 à 472.

trouve cette branche du droit est sans doute la méthode *a priori* suivie par les auteurs qui s'en sont occupés.

La plupart posent comme principe que la loi pénale est essentiellement territoriale, expression amphibologique sur le sens de laquelle ils ne semblent pas exactement fixés (1). Quelques uns la disent personnelle, voulant signifier par là, « qu'elle doit suivre les citoyens, même sur les territoires étrangers » (2). Tous font entrer dans sa définition, la notion de l'Etat et celle de sa souveraineté. On sait enfin le rôle considérable que joue en cette matière la fiction inutile et nuisible de l'exterritorialité.

Dès la première page de son livre, M. Travers rejette ces vains et stériles procédés de raisonnement. Sur la feuille de garde, il a inscrit ce sage précepte : « Il faut, dans tout ouvrage de droit, faire œuvre de sincérité, rejeter toute fiction, toute théorie qui n'est pas strictement conforme à la réalité et ne pas hésiter, en cas de nécessité, à faire face aux besoins nouveaux par des conceptions nouvelles ».

Son argumentation est en effet toujours objective et pratique. Pour critiquer les dispositions des diverses législations qui déterminent la portée des lois répressives, pour résoudre les difficultés que ces dispositions n'ont pas prévues, il n'est pas besoin de considérations métaphysiques, de règles si générales et si compréhensives qu'elles sont dépourvues de toute application, il suffit de considérations de justice et d'utilité pratique.

Chaque législation contient des règles qu'on pourrait dire « de rattachement », qui déterminent la portée des règles positives; en d'autres termes, qui, dans une espèce où plusieurs législations semblent être applicables, désignent celle d'entre elles qui doit fournir la solution.

En matière de droit pénal, ces circonstances sont les suivantes : 1° lieu où le fait incriminé peut être localisé, soit par son accomplissement soit par ses effets; 2° territoire où l'accusé se trouve; 3° nature du fait incriminé; 4° nationalité, indigénat, domicile (voire origine ou religion) de l'accusé ou même de la victime.

Ce qu'on dénomme plus ou moins exactement le droit pénal international, a pour objet de choisir celle de ces circonstances qui, en cas de concours de législations dans telle espèce, désignera la juridiction ou la loi compétente.

M. Travers observe que les lois ou les juridictions en concours n'appartiennent pas nécessairement à des Etats, car un conflit de lois pénales peut exister entre groupements dépendant d'une souveraineté unique. C'est ainsi que plusieurs lois pénales sont applicables dans les diverses colonies britanniques et qu'en France, à l'heure actuelle, l'Alsace-Lorraine a conservé le code pénal allemand. Ces groupements, que nous

(1) M. Garraud donne de cette expression deux définitions différentes. *Traité*, 3e édition, p. 346 et p. 348.

(2) Faustin Hélie. *Traité d'instruction criminelle*, II, § 128.

ons dénommés ailleurs systèmes juridiques (1), ont presque tous pour siette un territoire. Ils peuvent être personnels, c'est-à-dire relier des ersonnes que rapproche un caractère commun : origine ou religion ns régir exclusivement un territoire déterminé. En Europe, du VIe au IIe siècle, alors que, dans chaque royaume, Romains, Francs, Burgondes, isigoths, Lombards vivaient côte à côte sous la même allégeance, les ifractions étaient qualifiées et punies par application de la loi d'origine. en était de même, dans une certaine mesure, sur les territoires où ominait le système juridique musulman et où les diverses communautés hrétiennes ou israélites vivaient respectivement sous l'empire de leurs is, de leurs autorités et de leurs juridictions religieuses.

Pas plus que le droit international privé, le droit pénal international 'est donc une branche du droit public. C'est ce qui ressort clairement e la lecture de cet ouvrage.

C'est pourquoi l'expression de droit pénal international dont il se sert ous paraît manquer de justesse. M. Garraud observe avec raison qu'elle emble désigner un droit pénal dont les règles seraient admises par la ollectivité des Etats civilisés et dont l'amorce se trouve dans les règlements sanitaires., fluviaux, postaux, etc. faits par les commissions internationales (2).

Il faudrait trouver une autre dénomination mieux appropriée.

Dans son avant-propos M. Travers donne le plan général de son traité. Une première partie assez courte analyse la conception générale de la natière, la seconde dégage les règles qui en droit positif déterminent la oi ou les lois pénales applicables à un fait déterminé. La troisième partie, pour citer notre auteur, « exposera la mise en œuvre donnée en droit positif aux règles de conflits de lois et au principe de l'assistance internationale ». Elle se trouvera dans les volumes en cours de publication. Dans cette mise en œuvre doivent rentrer non seulement la procédure, mais la compétence et l'extradition.

Dans la première partie sont posés les principes et les caractères essentiels du droit pénal international et développées les conséquences de l'idée d'assistance internationale. Elle est dominée par cette conception fondamentale très simple que ce droit est destiné à assurer « dans chaque groupement le respect des règles considérées officiellement comme essentielles à la vie et à la prospérité du groupe;... en un mot, à la défense sociale ». Pour M. Travers « la base unique du droit pénal est l'idée de défense ou de protection sociale... L'idée de culpabilité ne vient qu'en seconde ligne » (3).

(1) Voir notre ouvrage *Nature, objet et portée des règles de droit international privé, leur place dans la législation* (1920, *Recueil Sirey*).

(2) *Traité*, 3e édition, I, n° 167.

(3) Page 10.

Il déduit de ces notions les propositions suivantes : « Toute loi pénale décide pour son application des questions de qualification, elle est applicable à tout fait qui lèse les intérêts généraux qu'elle doit protéger fussent-ils accomplis à l'étranger ».

Il en résulte, d'une part, que les compétences législatives se superposent et que la théorie de l'unité de compétence législative pénale est inadmissible; d'autre part, que chaque juridiction applique exclusivement sa propre loi répressive.

Pour assurer une efficace et juste répression, les divers systèmes juridiques doivent se prêter une assistance mutuelle qui se manifeste par un échange de renseignements, par l'admission de commissions rogatoires, l'extradition, l'effet attribué aux décisions répressives étrangères, etc.

La deuxième partie de l'ouvrage est consacrée aux circonstances de rattachement que nous avons énumérées. Aucune législation positive n'admet exclusivement l'une de ces circonstances et l'auteur classe ces législations d'après l'importance plus ou moins grande qu'elles attribuent à telle ou telle d'entre elles.

Et tout d'abord comment se détermine le lieu de l'infraction ? Faut-il s'attacher au lieu d'activité de l'agent ou au lieu des effets de l'activité ? Faisant état pour arriver à localiser l'infraction, de tous les éléments d'activité de l'agent et de toutes les conséquences de cette activité qui sont susceptibles de décider de la mise en œuvre de la loi pénale ou d'influer sur son application, M. Travers attribue compétence à la fois à la loi pénale du pays sur le territoire duquel s'est manifestée l'activité délictuelle de l'agent et à celle des Etats dans les frontières desquels se sont produites les conséquences de cette activité (1).

Cette solution qu'ont adoptée les codes les plus récents (Code pénal norvégien, art. 12, Code pénal chinois, art. 7) et à laquelle M. Travers donne la portée la plus étendue est la seule qui assure efficacement la la défense sociale, fondement véritable du droit de punir. Tempérée par l'adage *non bis in idem,* elle ne soulève pas d'objection sérieuse à la condition toutefois de bien préciser les difficultés auxquelles elle s'applique et de faire les distinctions nécessaires.

Que faut-il entendre par territoire ?

M. Travers rejette la notion du territoire fictif. Bien loin de faciliter la solution du problème, de telles fictions n'engendrent que confusion et complication inutile. Pourquoi ne pas fixer simplement les lieux ou les objets sur lesquels peut s'exercer la juridiction pénale de l'Etat et les pouvoirs qui découlent de cette juridiction ?

Quelle est l'étendue de la mer territoriale ? Quels droits de juridiction

(1) I, page 176.

de police l'Etat limitrophe exercera-t-il sur elle ? Des questions nou-
lles se sont posées en cette matière durant la guerre.

Un problème nouveau est la détermination du domaine aérien. Doit-il
re considéré comme illimité et dans la négative à quelle hauteur
étend-il ?

Reste à savoir quelle est la mesure exacte de la compétence de la loi
des juridictions répressives de l'Etat sur le territoire duquel une
fraction doit être considérée comme commise. La question est des plus
omplexes, elle implique de nombreux et importants conflits de lois,
. Travers y fait rentrer la théorie de la fraude à la loi. On peut en dire
ıtant de la détermination de la compétence pénale en raison du lieu
e l'infraction lorsque ce lieu ne fait pas partie du territoire : infractions
ommises à bord de navires, d'aéronefs, infractions commises sur terri-
oire barbare ou sans maître, sur un territoire occupé ou envahi par
armée de l'Etat qui a édicté la loi pénale, etc.

Le surplus du volume fait application des circonstances de rattache-
ıent autres que celle fournie par le territoire et traite de la compétence
e la loi pénale en raison de la nature de l'infraction, des intérêts lésés,
e la nationalité de la victime, de celle du coupable, etc., ce qui com-
rend entre autres applications, la piraterie, les crimes contre le crédit
u la sûreté de l'Etat.

Cette rapide énumération peut donner une idée du nombre et de
importance des matières élaborées dans cet ouvrage. Elles le sont avec
ne richesse de documentation et de jurisprudence qui n'a d'égal que
'abondance et la sûreté des références fournies par les législations et la
ratique des tribunaux étrangers.

Nous souhaitons une prompte publication des volumes suivantes.

PIERRE ARMINJON,

Juge aux tribunaux mixtes d'Egypte.

2. *La Société des Nations. Conférences faites à MM. les officiers du centre des hautes études militaires de l'Ecole supérieure de guerre et de l'Ecole supérieure de marine*, par F. LARNAUDE, doyen de la Faculté de droit de Paris. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1920.

L'éminent doyen de la Faculté de droit de Paris a été avec M. Léon Bourgeois le délégué du Gouvernement français à la Commission qui fut chargée d'élaborer le Pacte de la Société des Nations. Nul n'était donc mieux qualifié pour en exposer l'économie générale et en expliquer les dispositions. Comme toutes les publications antérieures du même auteur, le commentaire de M. Larnaude porte l'empreinte d'un esprit net et vigoureux. Il répond pleinement aux besoins de l'heure présente et à l'attente du lecteur qui y trouvera, au lieu de dissertations d'ordre abstrait

et purement doctrinal, une analyse toujours sobre et précise des clauses du Pacte. La forme même de leçons orales qu'avec infiniment de raison l'auteur a laissée à son exposé contribue encore à lui donner un caractère spontané et direct qui en rend la consultation aisée et la lecture particulièrement attachante. Le travail de M. Larnaude se divise en cinq chapitres dont le premier est consacré à l'étude de la nature et des caractères généraux de la Société des Nations, le deuxième et le troisième à celle de ses multiples attributions, les unes relatives à la prévention des guerres, les autres qui ont trait à l'administration des intérêts internationaux et à l'exécution des traité de paix; le quatrième a pour objet la composition de la Société (membres originaires et membres admis; inégalité et différences d'obligations entre les membres de la Société); le cinquième, qui est particulièrement intéressant, est consacré à l'examen des organes de la Société, de leur constitution et de leurs rapports réciproques.

M. Larnaude connaît trop bien le mécanisme du Pacte pour ne pas se rendre compte de ses imperfections et de ses faiblesses. Il n'hésite pas à les signaler et ses suggestions guideront très utilement tous ceux qui, à un titre quelconque, se préoccupent du problème de la revision du Pacte et de l'accueil à faire aux amendements déjà nombreux que divers Etats proposent d'y apporter. CH. D. V.

3. G. CHABAUD. *La propriété industrielle, littéraire et artistique et les traités de paix.* Préface de A. PILLET, professeur de droit international à la Faculté de droit de Paris. Berger-Levrault, 1921.

En publiant cet ouvrage destiné à faciliter la bonne compréhension des clauses des traités de paix relatives à la propriété industrielle, artistique et littéraire, M. Chabaud a fait œuvre éminemment utile. L'auteur dont la compétence en la matière est ancienne et connue, ne s'est pas borné à dégager l'économie générale de ces clauses et à analyser leur contenu d'ailleurs fort complexe; il a franchement abordé l'examen des sérieuses difficultés d'interprétation et d'application pratique qu'elles soulèvent. Méthodiquement composé, son travail se divise en cinq parties. La première est consacrée à une vue d'ensemble du sujet et à certaines questions d'ordre général dont plusieurs ont été résolues par d'autres articles des traités que ceux qui concernent directement la propriété intellectuelle : pays et personnes qualifiés pour invoquer les traités ou susceptibles d'en subir les effets; questions relatives aux périodes et délais, etc. La deuxième partie a pour objet l'étude des dispositions dont l'application n'est pas limitée aux rapports des Puissances alliées et associées avec les Etats ex-ennemis, dispositions par lesquelles les Puissances alliées ont pris vis-à-vis l'une de l'autre des engagements

ui, de l'avis de l'auteur, eusent mieux trouvé leur place dans des accords parés : reconnaissance et rétablissement des droits, accomplissement es formalités et paiement des taxes, déchéances, etc. Dans la troisième artie, qui vise au contraire les dispositions des traités qui sont spéales aux rapports des Puissances alliées et associées avec les Etats -ennemis et leurs ressortissants, M. Chabaud examine les prescriptions ui ont pour objet soit de valider, sans réciprocité, les actes faits en rtu de mesures prises pendant la guerre à l'égard des droits des ssortissants allemands, soit d'interdire réciproquement l'exercice de ute action née de faits commis durant la guerre et qui pourraient être onsidérés comme des atteintes aux droits de propriété intellectuelle, it enfin d'obliger les Etats ex-ennemis à renforcer à divers points de ie la protection assurée par leurs législations à la propriété industielle. La quatrième partie a pour objet l'examen des conséquences u'entraînent les changements territoriaux à l'égard des droits existants ur les territoires séparés de certains Etats ex-ennemis. Les questions nportantes et fort délicates que soulève l'application à ces mêmes terriires des conventions d'union de Paris et de Berne sont fort bien traitées ans la partie finale consacrée aux rapports des traités de paix avec les utres traités et conventions.

CH. D. V.

. *Transactions of the Grotius Society. Volume VI. Problems of Peace and War* (London, Sweet and Maxwell, 1921).

Le sixième volume des publications de la Grotius Society ne le cède n rien à ceux qui l'ont précédé. Une communication du professeur . Piip, de l'Université de Dorpat, premier ministre de la république l'Esthonie, *Esthonia and the League of Nations* (p. 35) forme une intéessante contribution à l'étude de la reconnaissance des gouvernements le fait dans la pratique internationale contemporaine. (Voir cette *Revue*, 920, p. 448.) L'auteur cherche à démontrer que la république esthonienne possède les attributs d'un Etat indépendant et souverain; son tatut a été reconnu par les juridictions anglaises dans une intéressante ffaire de prise maritime (*The Kajak, ex-Gagara*). — *Plebiscites and the League of Nations Covenant* (p. 45) est le titre d'une bonne étude adresée à la Société Grotius par le Dr Paul de Auer, avocat à Budapest. Après voir exposé les difficultés multiples que soulèvent la décision et l'organisation des plébiscites, l'auteur conclut à la nécessité d'en remettre la solution au Conseil de la Société des Nations. Signalons également dans ce volume une communication de G.-W.-T. OMOND : *The Scheldt and the Wielingen* (p. 80), qui, après un exposé exact de la situation de fait et de droit, conclut en faveur de la pleine souveraineté de la Belgique sur

les eaux comprises dans la passe des Wielingen à l'ouest d'une lign formant le prolongement en mer de la frontière hollando-belge.

Mens rea in Prize Law, par sir Henry Duke (p. 99). Le président de l Cour britannique des prises relève la place importante qu'occupaien dans les anciennes décisions rendues par Lord Stowell les notions pur ment subjectives de l'intention et de la culpabilité personnelles. A c criterium subjectif, que les conditions actuelles du commerce interna tional rendent souvent illusoire, la pratique moderne tend de plus e plus à substituer le principe purement objectif du droit des belligéran d'intercepter tous transports propres à renforcer les ressources d l'ennemi.

5. G. Kaeckenbeeck, *International rivers* (Handbooks prepared under th direction of the historical section of the Foreign Office, n° 149), 192

En 1918, M. Georges Kaeckenbeeck, actuellement membre de la sectio juridique du secrétariat général de la Société des Nations, publiait sou les auspices de la Société Grotius un ouvrage d'ensemble : *Internation rivers. A monograph based on diplomatic documents,* qui pour la pr mière fois présentait une synthèse claire et complète des prescription du droit fluvial international conventionnel. La brochure que nous signa lons aujourd'hui à nos lecteurs a été préparée à la demande du Foreig Office et a servi de manuel à la délégation britannique à la Conférenc de la Paix. On y retrouve les qualités qui distinguaient déjà l'ouvrag antérieur dont elle présente un résumé : une information étendue et d première main, un plan parfaitement ordonné, une exposition toujour nette et précise. A l'heure où, à la suite des traités de paix, la Conférenc de Barcelone (mars-avril 1921) s'efforce de doter les fleuves interna tionaux d'un statut mieux adapté aux exigences modernes de la nav gation, les publications de M. Kaeckenbeeck s'imposent à l'attention de juristes et seront consultées avec le plus grand fruit. Ch. D. V.

6. Nagao Ariga, *La Chine et la grande guerre européenne au point de vu du droit international.* Préface de M. Paul Fauchille. Paris, A. Pedon 1920.

M. Nagao Ariga, le savant auteur de *La Guerre Sino-Japonaise au poi de vue du droit international* et de *La Guerre Russo-Japonaise au poi de vue continental et du droit international,* s'est assigné comme bu dans le présent ouvrage d'exposer le rôle de la Chine au cours de phases successives qui ont marqué ses relations avec les Etats européen durant la guerre mondiale. Neutre du 2 août 1914 au 14 mars 1917, l Chine s'est trouvée en face d'une série de problèmes dont quelques-un

elle la délimitation du théâtre de la guerre autour de Kiaotcheou, étaient de la nature la plus délicate. La déclaration allemande de la guerre sous-marine à outrance du 31 janvier 1917 détermina la rupture des relations diplomatiques entre la Chine et l'Allemagne. Les conséquences juridiques de la rupture des relations diplomatiques, assez mal dégagées jusqu'à présent par la doctrine, sont précisées par l'auteur, qui montre en même temps que le gouvernement chinois s'est acquitté dans ces circonstances de tous les devoirs que lui traçait la pratique internationale. Le 14 août 1917, la Chine déclarait la guerre à l'Allemagne et à l'Autriche-Hongrie, déclaration inspirée par le désir du gouvernement chinois de s'affranchir de traités anciens et onéreux et d'ailleurs non suivie d'hostilités effectives. Parmi les questions d'ordre juridique soulevées par l'état de guerre l'auteur mentionne l'intéressante discussion qui a surgi au sujet de l'application de la sixième Convention de La Haye du 18 octobre 1907 aux navires ennemis qui se trouvaient à ce moment dans divers ports chinois. Conseiller juridique auprès de la Présidence de la République chinoise, M. Nagao Ariga appuie son exposé sur des documents officiels dont beaucoup sont inédits. CH. D. V.

7. *Labour as an international problem.* A series of essays comprising a short history of the international labour organisation and a review of general industrial problems, edited by E. John Solano, IX-345 pages. London, Macmillan an C°, 1920.

L'ouvrage édité par M. Solano se compose d'une série d'études dues à la plume de personnes qui, à des titres divers, se sont occupées des problèmes relatifs à la législation internationale du travail. L'unité d'une œuvre élaborée de cette manière est plus apparente que réelle. Même lorsqu'un plan d'ensemble a été établi et la tâche de chacun des collaborateurs soigneusement définie, il est impossible que les différentes études réunies couvrent la matière avec l'exactitude des chapitres d'un travail émanant d'un seul auteur. On ne peut pas davantage s'attendre à ce que chacune des études occupe dans l'ouvrage une place exactement proportionnée à l'importance de la matière qu'elle envisage.

M. Solano a réduit à leur minimum les défauts de la méthode. Le livre qu'il publie ne doit pas son seul mérite à la compétence et au talent des publicistes qui y ont collaboré. Tous ceux qui s'intéressent aux questions sociales trouveront en lui un guide sûr et relativement complet des origines, du développement actuel et des perspectives d'avenir de la législation internationale du travail.

Voici les noms des collaborateurs et l'indication du sujet traité par chacun d'eux :

E.-JOHN SOLANO. Introduction.

G.-N. Barnes. Aspect et objet de la législation internationale du travail.

J.-T. Shotwell. Signification historique de la conférence internationale du travail.

W.-A. Appleton. Le trade-unionisme international.

Minoru Oka. Législation du travail au Japon.

E. Vandervelde. Réformes ouvrières en Belgique.

Sophy Sanger. Problèmes pratiques de la législation internationale du travail.

Arthur Fontaine. Aperçu de la législation internationale du travail.

H.-B. Butler. La Conférence de Washington, 1919.

Albert Thomas. La tâche de l'office international du travail.

C. D. L.

8. *The League of Nations starts. An outline by its organisers.* Londres, Macmillan and C°, 1920, 282 pp.

On est généralement enclin à se représenter la Société des Nations sous une forme trop simpliste; on oublie la complexité de ses fonctions et de ses organes. Cette organisation est certes, à l'heure actuelle, bien imparfaite encore; elle ne peut se maintenir et se développer que grâce à un travail constant d'amélioration. La critique et la discussion publique peuvent à cet égard amener d'utiles suggestions. C'est dans cette pensée qu'un groupe d'internationalistes d'une compétence reconnue ont réuni ces études qui donnent une bonne vue d'ensemble des fonctions et de l'organisation de la Société. Parmi les treize chapitres que comporte l'ouvrage, nous signalerons : *The structure of the League,* par Raymond-B. Fosdick; une importante étude sur *The permanent Court of international justice,* par MM. Léon Bourgeois et André Weiss, où sont bien mises en lumière les lacunes que laissait subsister la Cour permanente d'arbitrage de La Haye; *Direct international Administration* (sur le bassin de la Saar et sur Dantzig) « by an official »; *Transportation and communications between States,* par M. A. Claveille, ancien ministre des travaux publics de France; *International associations of various types,* par MM. H. La Fontaine et Otlet. On trouvera en appendice quelques documents utiles et une bonne bibliographie d'ouvrages relatifs à la Société des Nations.

9. « *Arbitration* » *as a term of international law,* par T.-W. Balch, L. H. D. Trinity College (Hartford), Allen, Lane and Scott édit., Philadelphia, 1920.

Les termes d'arbitre, d'arbitrage sont souvent en droit interne (et jusque dans notre Code civil, art. 1592) pris dans un sens imprécis et fort

large où les fonctions de mandataire, de médiateur, d'amiable compositeur se trouvent confondues avec celles qui appartiennent en propre à l'arbitre. On peut aujourd'hui noter une tendance à étendre cette conception très élastique à l'arbitrage en matière internationale. Cette tendance est assurément fâcheuse et de nature à susciter la méfiance des Etats vis-à-vis d'une institution dont le développement importe tant au maintien de la paix. C'est à la combattre qu'est consacrée la très intéressante étude de M. Balch. Les maîtres de la langue anglaise sont unanimes à réserver le nom d'arbitre à une personne investie par l'accord des parties en litige d'une mission de caractère proprement judiciaire; l'arbitre juge, c'est-à-dire décide suivant le droit, tandis que le médiateur propose un arrangement, une transaction. Si des grammairiens nous passons aux internationalistes, leur opinion en ce sens n'est pas moins formelle. En dehors de Puffendorf, Vattel et Klüber, qui établissent en quelque sorte la tradition, l'auteur cite G. Rolin-Jaequemyns, L. Renault, Westlake et Bassett-Moore dont les écrits mettent particulièrement en évidence la nature essentiellement juridique des fonctions de l'arbitre et le caractère politique de celles du médiateur. L'on a néanmoins prétendu que l'arbitre en matière internationale, à la différence des juridictions nationales, ne serait point lié par la loi; qu'ayant à statuer suivant ce qu'il estimerait être juste d'après ses convictions personnelles, il se trouverait dans la plupart des cas amené à rechercher la solution du litige dans une transaction capable de donner satisfaction aux deux parties. Mais l'auteur montre fort bien que les juridictions nationales elles-mêmes n'échappent point à la nécessité de fonder parfois leurs décisions sur une appréciation personnelle de ce qui constitue le droit en vigueur. Ce fut le cas pour certaines juridictions anglaises lorsqu'elles eurent à se prononcer sur les limites du territoire maritime, et pour la Cour fédérale suprême lorsqu'elle eut à statuer sur l'exemption prétendue des bateaux de pêche au droit de prises (affaires du *Paquete Habana* et du *Lolá*). Si ces juridictions ont pu, dans ces cas, hésiter sur le droit applicable, il ne s'ensuit nullement qu'elles aient exercé un rôle de médiateur ou de conciliateur. Dans d'autres espèces, il est vrai, les décisions de la Cour suprême portent incontestablement le caractère d'un « arrangement » (affaires du *Springbok*, du *Peterhoff*). Mais les décisions des Cours arbitrales internationales de Genève (affaire de l'*Alabama*) et de Paris (affaire des *Pêcheries de la mer de Behring*) méritent bien plutôt d'être rapprochées des sentences rendues dans les premiers cas et s'appliquent essentiellement à définir le droit existant. On lira avec profit cette remarquable analyse de jurisprudence, excellent exemple des méthodes juridiques de l'école anglo-saxonne. Pour conclure, l'auteur émet quelques suggestions pratiques tendant à maintenir le caractère strictement judiciaire des fonctions de la Cour permanente d'arbitrage de La Haye. On notera que l'étude de M. Balch est antérieure aux projets

actuels touchant la constitution d'une Cour permanente de justice internationale. F. D. V.

10. A. Vanderpol, *La Doctrine scolastique du Droit de guerre*, 1 vol. in-8°, 534 pp. Paris, 1919. Pedone, édit.

C'est une œuvre posthume de celui que Beernaert appelait un jour « le chevalier de la paix ». En guise de préface, M. Chénon, professeur à Paris, qu'une étroite amitié unissait à l'auteur, a placé en tête de l'ouvrage une notice détaillée sur la vie, sur les publications de M. Vanderpol et sur l'infatigable activité qu'il déploya pour la diffusion de ses généreuses doctrines. Ces pages sont pleines d'intérêt. Elles retracent une carrière qui fut vraiment admirable par sa fécondité aussi bien dans le domaine des sciences techniques (M. Vanderpol était ingénieur) que dans celui du droit international, admirable aussi par le haut exemple de désintéressement absolu qu'elle nous offre. Nous ne saurions ici passer sous silence les nombreuses conférences que M. Vanderpol vint faire en Belgique et l'impulsion qu'il y donna pour la formation d'une Ligue belge pour la paix. C'est lui aussi qui détermina la fondation d'une *Union internationale* (1912) dont le siège fut fixé à Louvain. Un de ses amis belges, directeur d'un grand organe de presse, seconda ses efforts en constituant les fonds nécessaires pour la création à l'Université de Louvain d'une chaire du Droit des gens d'après les principes chrétiens. La mort est venu interrompre cette existence laborieuse, en pleine guerre (1915), avant la constitution de la Société des Nations où M. Vanderpol eût légitimement reconnu une tentative grandiose pour la réalisation de l'idéal de justice auquel il s'était voué.

La première partie de l'ouvrage contient un exposé méthodique de la doctrine scolastique de la guerre. Les principes sont indiqués de façon brève et claire et suivis d'extraits abondants et judicieusement choisis des Pères de l'Eglise, des théologiens et des canonistes. La seconde partie est consacrée à l'histoire de cette doctrine. Le but de l'auteur a été d'en démontrer le caractère traditionnel et en quelque sorte immuable depuis saint Augustin jusqu'au XVIIe siècle. Enfin la dernière partie est formée d'un ensemble de documents extrêmement précieux pour l'étude des théories scolastiques. Nous citerons la traduction de la *Causa XXIII* du décret de Gratien, de la question *de bello* de saint Thomas d'Aquin, du traité *De jure belli* de F. de Victoria, du *De Bello* de Suarez, etc.

Ces traductions sont accompagnées de notices historiques et explicatives. Ce n'est point ici le lieu d'apprécier les doctrines scolastiques elles-mêmes. Leur valeur a été reconnue par Lorimer et Nys, auxquels M. Van derpol rend un juste hommage. Elles se recommandent en tout cas à l'étude de tous ceux que préoccupent justement l'insuffisance du fondement moral de notre droit international positif.

NATIONALITÉS ET ÉTATS

PAR

Louis LE FUR,

Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg

Les traités de 1919-1920, qui ont mis fin à la grande guerre, t tenté une reconstitution du monde politique moderne, tout moins du vieux continent. Jusqu'ici, une notion traditionnelle minait tout le droit public, c'était celle de l'Etat : l'Etat qui et sanctionne le droit public interne et qui apparaît, en droit ternational public, comme le sujet principal, certains disent ème le sujet unique de cette branche du droit. Il possède, pour ngtemps encore sans doute, cette primauté. Mais, alors qu'elle été longtemps incontestée, il lui arrive aujourd'hui de se heur- r parfois à des prétentions rivales, soit celle de la race, soit rtout celle de la nationalité.

La théorie de la race n'a guère rencontré jusqu'ici de partisans mbreux en dehors de l'Allemagne, où elle sert de fondement a doctrine pangermaniste du *Vollkulturstaat,* l'Etat allemand périeur à tous les autres. Le peu d'importance politique et ridique de la race rend cette théorie insoutenable, — à moins en entendu que, par une singulière confusion, plus fréquente 'on ne pourrait croire, tout en continuant à parler de race, n'entende en réalité par là nationalité ou Etat (1). Si on sse de côté cette notion de la race, il n'en est qu'une jusqu'ici i ait été jugée assez puissante pour pouvoir être opposée à lle de l'Etat, c'est celle de la nationalité. L'ancienne doctrine

(1) C'est ce que font, avec un parfait mépris du sens étymologique et technique ce mot, ceux pour qui la race est aussi bien une « unité morale » qu'une unité ysiologique. — Voir sur cette doctrine de la race et sa critique, mon étude *Race et Nationalité* », dans la *Revue catholique des Institutions et du droit,* LIX (1921).

de l'Etat s'est trouvée ici en présence d'une doctrine rivale, ave laquelle elle s'est parfois heurtée. Il n'y a guère qu'un siècl qu'elle a commencé à se répandre, et déjà elle a exercé une actio marquée sur l'orientation politique générale après chacun de bouleversements qui ont secoué l'Europe ou le monde depui cent ans. En 1918 elle était très en faveur dans certains milieux Le chef d'Etat qui, sans d'ailleurs bien connaître l'ancien conti nent, a voulu jouer le premier rôle dans la reconstruction poli tique de l'Europe, en avait fait la base de son pla de réorganisation.

Si, pendant longtemps, le droit international n'a connu comm sujets que des Etats — en dehors de rares exceptions comm le Saint-Siège ou certaines commissions internationales, — l nation semble de plus en plus appelée à devenir à son tour u sujet du droit international; de plus en plus, la protection de minorités ethniques ou religieuses se manifeste comme une de grandes préoccupations de la communauté internationale; de parties entières des traités de 1918-1919 lui sont consacrées (1 et cette tendance est fortement soutenue et encouragée dans le divers pays par des ligues ou sociétés qui font appel dans c but à l'opinion publique universelle (2).

Il existe donc aujourd'hui une certaine opposition entre l doctrine traditionnelle de l'Etat et le principe des nationalité que ses défenseurs représentent volontiers comme le princi directeur du droit international de l'avenir. Ce nouveau pri cipe repose, en son fondement dernier, comme la doctri plébiscitaire en honneur depuis près d'un siècle, sur la supr

(1) Voir Traité de Versailles, articles 86 et 93, pour la Tchéco-Slovaquie et Pologne; Traité de Saint-Germain, articles 57 et 60 pour la Tchéco-Slovaquie et Roumanie; articles 62 à 69 (et même aussi plusieurs des articles 70 et suivant pour l'Autriche; Traité de Neuilly, articles 49 à 57, pour la Bulgarie; Traité Trianon, articles 54 à 61, pour la Hongrie; Traité de Sèvres, articles 140 à 151, po la Turquie.

(2) La réunion des Associations pour la Société des Nations tenue à Bruxelles décembre 1920 a voté en assemblée plénière des résolutions dont l'une (la troisièm décide la rédaction d'une déclaration des droits et des devoirs des *nations;* d'ap l'autre (la quatrième) « la Société des Nations est invitée à formuler, aussitôt c possible, les principes pouvant garantir aux nationalités comprises dans le ter toire de chaque Etat l'égalité civile, la liberté religieuse et le libre usage de le langue », c'est-à-dire précisément les trois points qui donnent lieu en pratique a plus fréquentes occasions de conflits entre Etats et nationalités.

ıatie de la volonté individuelle. Qui a tort, qui a raison dans ce ›nflit qui ne tend à rien moins qu'au bouleversement du droit ublic traditionnel, interne ou externe? C'est à un essai de ›lution de cette grave question que va être consacrée cette tude. Est-ce dans la théorie nationalitaire que nous allons ·ouver l'élément premier, le sujet du Droit international, ou ›ut au moins l'assise nécessaire du véritable sujet du Droit ıternational, l'Etat?

Envisagée du point de vue de l'individu, la doctrine natio-alitaire se trouve précisément au pôle opposé de la doctrine utoritaire allemande, que cette dernière repose sur l'idée de ace, ou de langue, ou sur le prétendu droit historique. La pre-ıière de ces doctrines, qu'on pourrait appeler la théorie libérale u élective, et qui domine dans les pays latins et anglo-saxons, ait surtout de la nationalité, et par-là même indirectement de 'Etat dont elle est, d'après elle, le premier ou même l'unique ondement, une question de volonté individuelle.

Cela ne veut pas dire, bien entendu, que la volonté individuelle oit ici seule en jeu, — pas plus, en sens inverse, que dans la héorie autoritaire, l'affirmation du souverain, même appuyée ur celle de savants ou de philologues, ne suffirait à elle seule ı faire naître le sentiment national, s'il ne trouvait dans le ›euple même un support préalable; — mais elle peut l'aider ı prendre conscience de lui-même, et ensuite le fortifier et par-'ois le décupler, comme en Prusse après 1806. En fait, la doctrine le la race, à défaut de ce qui devrait être son vrai fondement l'identité de caractères physiologiques, qui ne se trouve jamais ·éalisée dans un grand Etat, en Europe tout au moins), s'attache ›u bien, avec Fichte, au critère externe du langage pris comme ›igne de race, ou bien au droit historique ou au droit divin du ›ouverain qui, pas plus d'ailleurs que le langage, n'ont aucun ·apport direct avec l'idée de race pure. De même, et avec plus le logique, la théorie nationalitaire invoque, comme éléments ›onstitutifs d'une volonté commune de se rapprocher, soit l'iden-ıité de caractères physiologiques, là où elle apparaît, à tort ou ı raison, comme un facteur politique, soit surtout, avec cette dée de race, réelle ou présumée, beaucoup d'autres éléments

importants : l'unité de langue et de territoire, de mœurs et de religion et, au premier plan, l'habitude de la vie en commun qui, grâce au travail de l'autorité politique organisatrice et unificatrice, crée cette communauté d'intérêts et de sentiments qui est le meilleur ciment de la nationalité et son essence même.

La première définition précise de la nationalité est due à l'Italien Mancini : « La nation est une société naturelle d'hommes que l'unité de territoire, d'origine, de mœurs et de langage mène à la communauté de vie et de conscience sociales » (1). Depuis lors, tous les partisans de cette théorie ont insisté sur cette volonté de vie commune qui est pour eux l'élément essentiel de la nationalité. On se rappelle la définition célèbre de Renan : « Une Nation est un principe spirituel résultant des complications profondes de l'histoire, une famille spirituelle, non un groupe déterminé par la configuration du sol », et encore : « une nation est un plébiscite de tous les jours ». C'est dans le même sens que Fustel de Coulanges disait : « Les hommes sentent dans leur cœur qu'ils sont un même peuple lorsqu'ils ont une communauté d'idées et de souvenirs » (2).

Donc, avec le temps, avec l'unité de territoire et de gouvernement — triple facteur historique, géographique et politique, — ce qui cimente surtout une nation, c'est la volonté actuelle de vivre ensemble, la volonté de continuer à faire valoir, pour le transmettre aux générations suivantes, l'héritage reçu des ancêtres, le passé sombre ou glorieux qui prépare le programme à réaliser dans l'avenir (3) ; c'est en un mot, ce qu'on a pu expri-

(1) Discours d'inauguration de la chaire de Droit international à Turin, 1891. Peut-être d'ailleurs avait-il trouvé dans la *Préface* de Mme de Staël à son livre *De l'Allemagne* une première ébauche de cette définition. Voir R. Johannet, *Le principe des nationalités*, p. 20. La théorie des nationalités a été explorée dans tous les sens par M. René Johannet; il a écrit sur ce sujet un livre qu'on ne peut pas dire définitif, car il s'agit d'une matière en perpétuelle évolution, mais qui est si plein de faits et d'idées qu'il sera désormais impossible d'aborder ce sujet sans le consulter.

(2) Cf. aussi M. Turgeon : « Parvenue à sa maturité, la nation nous apparaît comme un phénomène de volonté : en ce sens, d'abord, qu'elle n'est pas une association forcée; ...en ce sens enfin, que la nation suppose un pacte social incessamment renouvelé. » (*Revue du droit public et de la science politique*, t. XV (1898), pp. 32 et suivantes.)

(3) La souffrance supportée en commun lie parfois plus encore que le bonheur : qu'on pense seulement à la Pologne d'avant la guerre ou à l'Irlande d'aujourd'hui.

r d'un seul terme heureusement choisi, le « vouloir-vivre llectif » (1). La théorie nationalitaire apparaît donc, on le voit, nme extrêmement libérale et individualiste. Si vraiment, nme le pensait Summer Maine, le contrat est l'aboutissement rnier de la civilisation, destiné à se substituer peu à peu au tut légal, si la volonté compte seule, en droit public comme droit privé, n'est-ce pas dans cette théorie de la nationalité osant en définitive sur la volonté individuelle des citoyens 'il faut chercher le fondement de l'Etat, donc la clef de voûte droit international, — de même que, dans les pays démocraues, la volonté individuelle apparaît déjà comme la base du oit public interne?

Je ne le crois pas cependant, ou du moins cette idée ne saurait e acceptée sans de fortes réserves. Comme la théorie autorire allemande, la théorie des nationalités ne s'attache qu'à e des faces de la question; elle est donc incomplète, par-là me partiellement inexacte et, chose curieuse, elle mène pars aux mêmes résultats fâcheux que la théorie opposée. Si, iquement appliquée, elle aboutit à l'anarchie, en fait, par e dérivation fréquente et facilement explicable, elle a souvent ur conséquence un impérialisme nationalitaire tout aussi ngereux que l'impérialisme racique ou de droit divin.

. — Le principe des nationalités, logiquement appliqué, conit tout droit à l'anarchie. Si en effet la volonté individuelle le fondement dernier sur lequel repose l'Etat lui-même, l'Etat donc désarmé contre elle; il ne peut contraindre par exemple ux qui ne veulent plus être ses ressortissants à le rester malgré . Les nationalistes constatent que ce point est généralement onnu, les Etats admettant le droit de leurs ressortissants à nander une nationalité étrangère. Continuant le raisonnent, ils affirment que ce qu'un citoyen a le droit de faire, sieurs ont le même droit de le faire ensemble ou séparément. même donc, concluent les extrémistes, qu'un citoyen a touurs le droit de quitter un Etat donné pour se faire naturaliser ns un autre Etat, de même une province ou une colonie ne

) H. Hauser, *Le principe des nationalités*, p. 7.

peut être retenue de force sous la domination d'un Etat dont elle veut se séparer ; le droit international doit en ce cas prendre le parti de l'opprimé contre l'oppresseur.

Il est possible en effet de trouver certains cas où la théorie précédente apparaît comme conforme à la justice : c'est ce qui se produit chaque fois qu'un Etat a été morcelé ou une province arrachée malgré elle à son ancienne patrie, et que le nouveau souverain s'est montré incapable de l'assimiler ; la Pologne et l'Alsace-Lorraine d'avant la guerre resteront les exemples classiques de cette situation douloureuse. Mais, pour quelques cas de ce genre, à la fois justes et réalisables, à combien de prétentions inadmissibles ne se heurterait-on pas si on essayait de donner satisfaction aux velléités séparatistes de toutes les minorités ethniques, religieuses ou autres ! Il est impossible, quand on adopte cette conception, de savoir où s'arrêter dans la voie du particularisme. On a souvent cité l'exemple de l'Irlande qui revendique énergiquement son autonomie. Mais dans l'Irlande, il y a l'Ulster, qui n'en veut pas : faudra-t-il donc la lui imposer ? Et dans l'Ulster même, il existe des localités où les Irlandais catholiques sont en forte majorité : devra-t-on en faire autant de groupes autonomes, d'Etats minuscules ?

Le même raisonnement pourrait être appliqué à la plupart des villes de la côte dalmate. Dans les centres urbains, la population est en majorité italienne : donc, disent les Italiens, elle doit revenir à l'Italie. Mais si on ajoute aux villes leur hinterland, et parfois simplement leurs environs immédiats, voire même leurs faubourgs, la majorité passe aux Slaves : faudra-t-il donc admettre une nationalité différente pour une ville et pour ses faubourgs ? Et le même problème se pose en Macédoine, en Haute-Silésie, dans la Sarre, un peu partout où il s'est produit, au cours des siècles précédents, des changements de souveraineté dont toute la population n'a pas encore pris son parti.

Le respect des volontés particularistes, appliqué sans limitation aux nationalités dissidentes par le droit international sera donc, tout comme en droit interne, générateur d'anarchie. Le même problème se pose en droit interne, en effet, à l'intérieur de l'Etat et, d'une façon générale, de tout groupe ou association. Tout groupe qui veut vivre ne peut admettre le principe de

autonomie des volontés individuelles; pour tout ce qui est but de l'association, elles doivent forcément s'incliner devant la volonté collective. C'est ce qui rend nécessaire la loi de la majorité : loi souvent brutale, et qui surtout ne saurait fonctionner dans tous les domaines, car il est des principes supérieurs à la volonté du plus grand nombre, mais qui apparaît comme une nécessité de fait, d'ailleurs très défendable dans certains domaines. Or, précisément, en droit interne, pour éviter un démembrement anarchique, la loi de la majorité fonctionne à l'intérieur de l'Etat indivisible: pour tout ce qui est intérêt national, le vote est également national; dans le vote d'une loi d'intérêt général par exemple, une province, un département ou une commune ne peuvent prétendre maintenir leur volonté particulière contre la volonté du reste de la nation. En tant qu'il s'agit, non pas de relations entre Etats souverains, mais bien du contrôle international — de plus en plus admis maintenant — des rapports entre un Etat et des minorités ethniques, donc au fond d'une question de droit interne, le droit international ne peut pas ne pas tenir compte dans une notable mesure de cette règle fondamentale de tout groupement. Si la majorité de l'Etat est hostile à la séparation de telle ville ou de telle province, de quel droit ne considérer que la volonté du groupe sécessionniste, c'est-à-dire d'une minorité, peut-être infime? On ne peut admettre qu'à tout moment une circonscription administrative, même de la zone frontière, mécontente d'une loi nouvelle par exemple, demande à passer à l'étranger; ce serait l'organisation de l'anarchie.

La doctrine du primat de la volonté individuelle, inapplicable en pratique, est de plus inexacte au point de vue philosophique et juridique. Elle est une suite de l'erreur individualiste des Encyclopédistes, de Rousseau et de Kant. Si l'on nie l'existence d'une volonté supérieure à l'homme, l'homme est à lui-même sa propre loi; étant autonome, il ne peut être lié que par sa propre volonté : c'est le régime exclusif du contrat, non pas seulement en droit privé, mais aussi en droit public, la loi n'étant valable que lorsqu'elle est la volonté de la majorité; et ce premier principe du droit de la majorité lui-même n'existe qu'en vertu d'un contrat préexistant, le contrat social.

La théorie du contrat social effectif est aujourd'hui à peu près partout abandonnée. Elle ne tient aucun compte de l'observation des faits sociaux (1) ; l'homme est en société, non parce qu'il a passé dans ce but un libre contrat avec ses semblables, mais parce qu'il est un être social. Il l'est de par sa nature, et non parce qu'il le veut bien ; il est, suivant le mot d'Aristote, un « animal politique », obligé de vivre en société parce que c'est de cette façon seulement qu'il peut atteindre son développement normal.

Or sous quelle forme se présente à l'époque moderne la société civile, quel est son mode d'organisation politique ? L'Etat, et lui seul. Ni la famille, ni l'association professionnelle, ni la commune (2), ni la province même ne répondent à ce besoin ; la nationalité y répond bien moins encore, car là où elle est distincte de l'Etat, elle n'a pas d'organisation politique. L'Etat seul en possède une ; et c'est pour cela que, dans la société moderne, la vie en forme d'Etat est une nécessité.

L'Etat consent bien à ce qu'un de ses ressortissants l'abandonne pour passer à un autre Etat ; mais on ne peut aucunement tirer de ce fait les conséquences qu'en prétendent tirer les sécessionnistes. Il y consent pour l'individu parce que ce serait une brimade inutile de s'opposer à une décision motivée peut-être par des raisons sérieuses et qui n'a, pratiquement, aucune répercussion fâcheuse sur lui, Etat, précisément parce qu'elle est individuelle.

La preuve qu'il y a là une simple tolérance et non l'application d'un principe absolu, c'est que, du jour où l'émigration à l'étranger, avec ou sans naturalisation, deviendrait un danger national, l'Etat a parfaitement le droit de la limiter et même de l'interdire, — exactement comme en sens inverse, l'Etat bénéficiaire de cette émigration peut se refuser à recevoir ceux qu'il considère comme indésirables : dans les deux situations la volonté de l'Etat s'impose à la volonté individuelle.

(1) C'était d'ailleurs la moindre préoccupation de Rousseau. On se rappelle le début typique de son *Discours sur le fondement et l'origine de l'inégalité parmi les hommes* : « Commençons par écarter tous les faits, car ils ne touchent pas à la question ! »

(2) Je ne parle pas de la Cité antique, qui était un Etat en miniature.

Or ce cas de danger national est toujours réalisé chaque fois ıe c'est toute une collectivité publique qui prétend passer ainsi l'étranger. Il faut bien remarquer d'ailleurs qu'il existe entre ; cas et celui de l'individu isolé une différence essentielle qui ıffit à rendre impossible toute comparaison entre eux. L'indi- du n'est pas lié au territoire ; il passe d'un Etat à l'autre sans en emporter du sol national. Une collectivité publique au con- aire est inséparable du sol sur lequel elle vit. Or le territoire ıt un des éléments essentiels de l'Etat. De ce seul chef par con- quent, toute sécession d'une province ou d'une ville, par le ıit qu'elle rompt le lien du sol, porte une atteinte directe à unité de l'Etat, quand ce n'est même à son existence, et il ne ıut la tolérer sans consentir à sa ruine. Voici par exemple les tats-Unis, qui ont toujours été les grands champions de la ɔerté et qui, de plus, ne constituent qu'un Etat fédéral et non ıitaire. Lors de la guerre de Sécession, les Etats du Nord n'ont ıs hésité à soutenir une lutte longue et sanglante contre les tats séparatistes, qui prétendaient cependant, à tort d'ailleurs, ; faire qu'user de leur droit de membres d'une fédération. Le ırti de l'union — même forcée — a triomphé, et aujourd'hui s Etats sécessionnistes sont les premiers à lui donner raison. ne scission eût été le début d'une ère de luttes intestines et ır-là même la fin de prospérité et du développement inouis ; ce pays.

Tout cela est si évident que presque personne n'ose ériger ı principe le droit de sécession, surtout en ce qui concerne Etat unitaire (1). Est-ce à dire qu'il n'existe en aucun cas de *oit* de sécession, même en cas d'effroyable tyrannie, et que s principautés des Balkans par exemple au siècle dernier aient en faute, ou que l'Irlande actuelle a tort de lutter contre ı Etat oppresseur, par cela même qu'il est l'Etat ? Non, en poli- que il y a toujours une juste mesure à garder. La question ıt délicate, mais on peut cependant arriver à la résoudre de

(1) Sur la sécession dans la Confédération d'Etats, voir mon *Etat fédéral et onfédération d'Etats*, pp. 535 et suivantes. L'Etat fédéral doit au contraire à ce int de vue être assimilé à l'Etat unitaire : *eod. loco*, p. 683.

façon satisfaisante en remontant aux principes supérieurs du droit.

Le but de l'Etat est le bien commun. Il est compétent pour le réaliser et c'est en vue de cette fin qu'il a mission de dire le droit, et aussi de l'imposer, le cas échéant, aux volontés individuelles récalcitrantes. Nous savons en effet que leur autonomie complète ce serait l'anarchie, donc la destruction de l'Etat, comme de la famille ou de tout autre groupement. Il n'y a pas plus d'Etat possible, si les collectivités qui le composent ont à tout moment le droit de l'abandonner, qu'il n'y aurait de famille viable là où chacun des membres aurait le droit de la quitter dès qu'il espérerait trouver mieux ailleurs. Or l'Etat, comme la famille, est une société naturelle et nécessaire. Il existe donc un droit du groupe, et spécialement du groupe primordial, l'Etat, à s'opposer à la volonté arbitraire d'un individu ou d'un groupe secondaire. Mais ce droit n'est pas sans limites. L'Etat a aussi le devoir de respecter les intérêts légitimes de ses ressortissants, individus ou collectivités. Chacune d'elles, famille, association professionnelle ou collectivité publique secondaire, a son but propre, distinct de celui de l'Etat, et dont le premier devoir de ce dernier est précisément d'assurer le libre accomplissement

La solution de la question des rapports entre Etat et groupements secondaires se ramène donc à la reconnaissance de droits et de devoirs réciproques, dont l'observation par tous assure le maintien de l'ordre social. C'est ce qui se produit dans l'Etat normal. En lui, il n'y a pas d'oppression parce que chacun a la jouissance de ses droits et la conscience de ses devoirs respectifs Toute oppression indique un état de choses anormal; pour durer longtemps, ou même passer à l'état chronique, elle n'en est pas moins anormale, au contraire. Et quand l'Etat affirme ne pouvoir maintenir l'ordre social — ce qui est sa raison d'être — sans recourir à l'oppression, c'est l'aveu qu'il n'a pas su réaliser l'assimilation entre la partie du pays qu'il se dit obligé de traiter durement et le reste de la nation. Pour une autorité incapable de se concilier l'acquiescement de ceux qu'elle gouverne, il n'y a pas d'autre alternative que la tyrannie ou la révolte. Le plus souvent ce sera l'une et l'autre successivement; et la révolte quand elle affecte toute une région déterminée, c'est précisé

ent la sécession. Ainsi, là où toute entente apparaît comme possible, à défaut d'un commun juge qui n'existe pas encore, solution du conflit ne pourra être cherchée que dans la force. droit de sécession — exercé contre le consentement de l'Etat, ais ce sera toujours le cas en fait [1], — ce n'est donc autre ose que l'appel à la force, c'est à dire pratiquement la guerre vile.

Ainsi, le droit de sécession, c'est le droit de résistance à ppression exercé par des groupements territoriaux. Par là ème qu'ils affirment leur volonté de se soustraire à la domination de l'Etat dont ils étaient membres, ils se placent sur le rrain du droit international, soit qu'ils prétendent vivre sormais d'une vie distincte, soit qu'ils veuillent se réunir à autre Etat. Comme le droit de résistance en droit public terne [2], le droit de sécession, en tant qu'il est légitime, apraît donc comme un ultime recours en cas de violation maniste du droit des groupements secondaires et de refus rsévérant de la part de l'Etat de leur donner satisfaction; les lutions juridiques s'étant montrées impuissantes, la question asse du terrain du droit sur celui du fait, et c'est un appel à force, toujours très fâcheux mais parfois inévitable, qui est argé de la trancher.

2. — La théorie nationalitaire est donc très dangereuse pour us les Etats où subsistent des minorités ethniques non assiilées, chez lesquels elle peut devenir une cause de ruine; mais, ose curieuse qui montre comment, d'une même idée fausse, euvent naître des erreurs opposées, elle présente aussi, en sens verse, chez certains Etats, le grave danger de surexciter les

) Ce qui ne veut pas dire qu'il sera toujours suivi d'une guerre : il n'y en eut s lors de la séparation de la Norvège d'avec la Suède, qui n'osa pas recourir aux mes pour maintenir l'union. Il faut remarquer d'ailleurs que la Norvège constiait un Etat souverain, réuni seulement à la Suède par les liens d'une union elle, et pas du tout une simple province.

(2) C'est-à-dire lorsqu'il est exercé, non par des groupements territoriaux, mais r des individus ou des associations politiques ou professionnelles. Leur but alors est aucunement de fonder un Etat distinct; ils veulent, au contraire continuer à vre dans le même Etat, mais en lui imposant un nouveau gouvernement conforme leurs vues; c'est la révolution, non plus la sécession, c'est le changement de gime politique et non la rupture de l'unité territoriale.

ambitions nationales; tout comme la théorie des races, elle es parfaitement susceptible de devenir une théorie impérialiste et ce phénomène s'est déjà produit à plusieurs reprises.

Ce danger n'existe pas lorsque la nationalité concorde ave l'Etat, surtout avec un Etat bien défini comme territoire, pa exemple un Etat insulaire ou péninsulaire, comme le Japon, l Grande-Bretagne ou l'Espagne. Mais ce cas est assez rare. L plus souvent l'Etat politique ne concorde pas complètemen avec tel ou tel des éléments fondamentaux de la nationalité langue, race ou religion. Il existera par exemple des groupes d même langue qui déborderont ses frontières; ou encore se limites actuelles ne se trouveront pas répondre à ce besoin d frontières naturelles, bien légitime chez un Etat souvent attaqué mais bien dangereux aussi, car la pente est glissante pour u Etat qui se trouve insuffisamment protégé. Nous savons que dans la théorie nationalitaire, si le vouloir-vivre collectif prim tout, cependant il ne se suffit pas à lui-même; il suppose des fait antérieurs, une communauté de langue, de mœurs ou de religion Une nationalité puissante et douée d'une grande force d'expan sion aura une tendance fréquente à englober ces éléments rat tachés à d'autres Etats et qui présentent avec elle ce caractères communs. En Italie par exemple, où la théorie de nationalités a été exposée pour la première fois comme le fon dement du droit international, cette théorie n'avait d'abord pou but, dans l'Italie d'abord si morcelée, que de hâter la réalisatio de l'unité nationale; mais aujourd'hui que l'Italie est puissante au nom de cette même théorie, elle revendique les côtes dalmate et jusqu'à l'Albanie qui ne lui a jamais appartenu.

La Révolution Française, elle aussi, a commencé par de déclarations où elle rejetait toute idée de conquête territoriale (1 et toute atteinte à l'indépendance des peuples (2). D'abord bie vue des peuples qu'elle libérait des abus de l'ancien régime, i

(1) Décret du 22 mai 1790, rendu sur la proposition de Robespierre, où l'Assem blée Constituante déclarait que « la France renonçait aux conquêtes et qu'ell regardait ses limites présentes comme posées par les destinées éternelles ».

(2) « Nous avons pour principe, écrit Carnot dans ses instructions au Comit diplomatique, que tout peuple, quelle que soit l'exiguité du pays qu'il habite, es absolument maître chez lui; qu'il est égal en droit au plus grand et que nul autr ne peut légitimement attenter à son indépendance. »

ie lui paraît pas contradictoire avec ses principes de s'annexer les populations qui se donnent librement à la France. Ce fut le riomphe des plébiscites : Avignon dès 1790, la Savoie en 1792, ›uis le Hainaut, Mulhouse, la Rhénanie, etc. (1). D'abord sérieux, ›uis tournant à la comédie, le vote populaire finit par devenir in prétexte à nouvelles conquêtes. Aussi, lorsqu'à la suite des ıbus des commissaires de la Convention faisant regretter l'ancien régime, le résultat affirmatif ne fut plus assuré, la Révolution y renonça purement et simplement pour revenir à la théorie les frontières naturelles. Merlin de Douai, suivi par la Convention, n'hésite pas à déclarer en 1795 que : « La République française peut et doit, soit retenir à titre de conquête, soit ıcquérir par des traités, des pays qui seraient à sa convenance, ıans en consulter les habitants ». Nous sommes loin des déclarations de 1790 !

Ainsi, on commence par affirmer le droit absolu des populations à disposer d'elles-mêmes par un libre vote, puis on sollicite eur adhésion, et on finit par l'imposer. De sorte que la théorie lu plébiscite, qui paraît d'abord si satisfaisante, si respectueuse le la liberté des populations, en réalité ne signifie pas grand :hose (2).

En admettant même (ce qui est déjà contestable, car il est l'autres questions qui entrent en ligne de compte), qu'un plébiscite soit décisif quand il est absolument libre et sincère, le ›lus souvent cette condition de fait ne sera pas réalisée. Elle ne e sera presque jamais pour les plébiscites effectués au lendemain d'une guerre sous le contrôle de l'Etat vainqueur, et moins ncore peut-être pour ceux organisés par l'Etat vaincu, qui n'a ›u prendre son parti de la défaite et fera tout pour la limiter. On se rappelle la conduite de l'Allemagne en Haute-Silésie après

(1) Sur cette question des plébiscites de la Révolution, voir les détails intéressants donnés par René Johannet, *Le principe des nationalités*, chapitres V à VII, ›p. 96 et suivantes.

(2) Il n'y a pas eu de plébiscite en Alsace-Lorraine en 1918 : quelle preuve ›lus sûre de sa volonté pouvait-on avoir en effet que l'accueil enthousiaste fait nos troupes à leur arrivée, et avant même le départ complet des Allemands ! Même au cas de plébiscite, l'Alsace-Lorraine serait revenue à la France, non pas du ait de ce plébiscite, mais parce qu'elle avait su, pendant un demi-siècle, rester idèle à sa vraie patrie. Le plébiscite n'a d'autre intérêt que d'être l'affirmation du entiment national; il est donc inutile partout où ce sentiment n'est pas douteux.

l'armistice : sans l'intervention des Alliés, tous les Polonais patriotes auraient été condamnés, expulsés ou emprisonnés avant le jour du plébiscite; au contraire tous les Allemands qui ont au cours de leur vie habité la Haute-Silésie pendant quelques mois, même sans espoir de retour, y sont venus voter en bloc, aux frais de l'Etat allemand qui sait parfaitement, pour un but de ce genre, trouver tous les fonds nécessaires.

L'expérience a prouvé qu'en certains cas, là où la population est très mélangée, le plébiscite est le pire cadeau à faire à un peuple. Pour la Macédoine par exemple, si âprement disputée entre trois Etats, quand l'un d'eux s'empare d'une partie de ce malheureux pays, son premier soin est de tout mettre en œuvre pour expulser la population opposante ou qu'on croit telle; on a même vu à diverses reprises tel compétiteur, les Bulgares notamment, recourir à des procédés plus radicaux pour la faire disparaître : moyen très pratique à coup sûr d'écarter toute crainte sur le sens du futur plébiscite.

Enfin le plébiscite suppose une population partagée, un sentiment national douteux. En ce cas, très souvent, celui qui fixe les limites de la zone où il aura lieu tranche le conflit : il suffit de rappeler ici l'exemple de Fiume et de la côte dalmate, de l'Irlande et de l'Ulster, auxquels on pourrait en ajouter beaucoup d'autres (1). Mais tout sera-t-il terminé lorsqu'un des partis aura obtenu quelques centaines ou quelques milliers de voix de plus que l'autre? Non, c'est là encore un grave inconvénient des plébiscites dans les régions habitées par des groupes ethniques différents. Peut-on espérer sérieusement que le parti battu au scrutin à un petit nombre de voix s'inclinera éternellement devant ce vote, même en le supposant sincère? Evidemment non. Cette faible majorité constituera pour lui un encouragement à

(1) Lors de la création de l'Etat de Panama, qui n'eût jamais eu lieu sans l'appui des Etats-Unis, il est clair que, plus la fraction du territoire colombien incorporée au nouvel Etat eût été grande, et plus la majorité sécessionniste aurait diminué. En Haute-Silésie également, les Allemands ont réussi à faire incorporer au territoire soumis au plébiscite une zone où le vote en leur faveur n'était pas douteux. C'est cette délimitation qui, jointe aux procédés indiqués plus haut, leur a assuré cette faible majorité qui leur permit ensuite de réclamer l'attribution de toute la Haute-Silésie, alors que pour le Slesvig, où la majorité globale était en faveur du Danemark, l'Allemagne sut fort bien revendiquer et se faire attribuer les districts à majorité allemande.

ntinuer la lutte pour laisser le conflit ouvert et le faire tran-
er à nouveau quand il aura espoir que la majorité se sera
placée. Certes ce jeu de bascule des partis constitue la vie
rmale des Etats parlementaires ; mais entre partis politiques,
and ce déplacement de majorité se réalise, tout se borne à un
angement de ministère ; ici les suites peuvent être autrement
aves et le conflit de nationalités court risque de mener
rectement à la guerre.

La théorie nationalitaire est donc à la fois inexacte et dange-
use, — dangereuse précisément parce qu'elle est inexacte ; elle
t condamnée à osciller toujours de l'anarchie à l'impérialisme,
peu comme en droit interne l'anarchie mène presque fatale-
ent au despotisme. C'est là une suite forcée de sa contradiction
itiale, qui vient en droite ligne de la philosophie du XVIIIe siècle,
consiste à faire reposer les droits de la collectivité sur ceux
l'individu. Pour les Encyclopédistes et plus tard pour Kant,
liberté individuelle est inaliénable et sacrée ; voilà le principe
ndamental d'où tout découle. Pour ne pas nier les droits des
llectivités, ce qui serait assez logique avec un pareil point de
part (1), ils sont obligés d'affirmer : il doit *donc* (?) en être
même pour la nation ; la nation, composée d'individus dotés de
oits inaliénables et imprescriptibles, doit être considérée elle
ssi comme une personne et elle a les mêmes droits que ses
embres (2).

Le principe des nationalités apparaît ainsi à ses débuts, c'est-
-dire vers la fin du XVIIIe siècle, comme un corollaire de la sou-
raineté nationale, dérivant elle-même de la notion de liberté
dividuelle ; il affirme à la fois le respect des volontés indivi-
uelles et la souveraineté de l'Etat. Tous les peuples étant com-

(1) On sait qu'en réalité les philosophes du XVIIIe siècle, et Rousseau particuliè-
ment, fidèlement suivis sur ce point par les législateurs de la Révolution, con-
amnent toutes les collectivités ; l'Etat seul trouve grâce à leurs yeux et subsiste
u plutôt domine en présence de l'individu isolé, qu'il écrase forcément de tout le
oids de sa masse.

(2) C'est la théorie de la personnalité fictive reconnue, sinon créée, par le légis-
ateur. Le XVIIIe siècle n'est pas encore arrivé à la conception de l'Etat organisme
ocial ; ce sera l'œuvre des sociologues du XIXe siècle, immédiatement suivis sur ce
oint par les Allemands qui y voient avec raison, la base la plus solide à l'omni-
otence de l'Etat.

posés d'individus autonomes, doivent être également libres, intérieurement et extérieurement. A l'intérieur, le peuple ne dépend de personne; il n'y a plus de souverain héréditaire et irresponsable; la souveraineté appartient au peuple, qui n'obéit qu'aux lois qu'il s'est lui-même données. A l'extérieur, il ne dépend non plus de personne, puisqu'il est autonome par hypothèse; la souveraineté externe apparaît, ainsi qu'on le dira plus tard, comme le simple reflet d'une souveraineté interne absolue.

Voici donc le double point de départ, autonomie individuelle et autonomie nationale, ou plutôt la seconde est engendrée par la première. De ce point de départ inexact ne devaient pas tarder à découler des conséquences erronées et souvent contradictoires, suivant qu'on faisait prédominer l'une ou l'autre de ces deux autonomies. On devait vite s'apercevoir en effet que la volonté de l'individu ou des groupes locaux d'un côté, et la souveraineté de l'Etat de l'autre, bien que fondées toutes deux sur l'idée abstraite de liberté, ou même précisément pour cette raison, étaient parfaitement susceptibles de s'opposer au lieu de concorder toujours entre elles. C'est justement le cas dans ces questions de nationalité où le conflit est fréquent entre ces volontés particularistes d'un côté et celle de l'Etat. Il faut alors forcément opter et, très vite, on peut constater en fait une double orientation.

Les uns font prédominer l'idée de liberté individuelle : ce fut le cas très général en France, où l'on est volontiers individualiste, et où un excès de logique, quand ce n'est d'idéologie, empêche parfois de se préoccuper assez des suites fâcheuses d'une théorie adoptée. Les premières conséquences, très logiques en effet, qu'on déduisit du principe des nationalités ainsi compris, furent la négation du droit de conquête, sans qu'on pensât à établir les distinctions nécessaires (1), puis celle du droit d'in-

(1) Si en effet il n'existe évidemment pas un *droit* de conquête en ce sens que l'agrandissement territorial ne peut être le but direct d'une guerre (en ce cas forcément offensive : la conquête n'est alors que le vol entre Etats), au cas d'une guerre injuste entreprise contre un Etat, lorsque ce dernier est vainqueur dans la lutte qu'il soutient pour la défense de ses droits, la conquête apparaît en certaines circonstances comme parfaitement admissible, à titre de sanction d'une agression injuste et souvent aussi de garantie pour l'avenir. Voir sur cette grave question du droit de conquête ma *Guerre juste et juste paix*, pp. 148 à 162.

rvention en cas de révolte du peuple ou d'une fraction du uple contre ses gouvernants, l'établissement ou la révision la constitution apparaissant pour chaque pays comme une faire d'ordre purement intérieur (1). Un dernier progrès fit isser de la conception négative de la non-intervention à l'affir-ation positive d'un droit d'intervention, en vue de venir en de à un peuple luttant pour son indépendance. Ce nouveau pas avant, toujours en harmonie avec la logique abstraite, est compli par la Révolution française dès 1792, avec la formule meuse « Guerre au rois, paix aux nations » (2). La Sainte-liance, qu'on présente souvent comme inaugurant cette poli-que active d'intervention ne fait en réalité que la renverser au ofit du « syndicat » des monarques européens; elle ne dure ailleurs qu'une vingtaine d'années, et le mouvement d'inter-ntion active, qui ne s'est jamais complètement arrêté, mais opéré dans les deux sens opposés, reprend dans le sens révo-tionnaire à partir de 1830 et surtout de 1848 (3).

C'est sous l'influence de ces idées directrices que la France XIXe siècle laisse s'établir ou même favorise l'établissement l'unité allemande et italienne (4). Elle ne veut pas s'apercevoir ue, de sa part à elle, un des premiers pays où la nationalité t concordé avec l'Etat et qui a dû à ce fait une grande partie sa supériorité de force aux siècles précédents, soutenir en

(1) Voir *supra* le texte du décret de l'Assemblée consituante du 22 mai 1790.

(2) Rapport de Merlin de Thionville à l'Assemblée législative le 20 avril 1792, ivi d'un décret de cette Assemblée. Voir aussi le décret si net en ce sens du novembre de la même année, où la Convention, presque dès les premières séances, écide « d'accorder fraternité et secours à tous les peuples qui voudront recouvrer ur liberté et charge le pouvoir exécutif de donner aux généraux les ordres néces-ires pour porter secours à ces peuples et défendre les citoyens qui seraient vexés our la cause de la liberté ».

(3) Sur la part prise par les Etats-Unis à ce mouvement, v. J. Tchernoff, *Les ations et la Société des Nations dans la politique moderne*, pp. 140 et suivantes).

(4) Non d'ailleurs sans certains moments de clairvoyance et, de temps en temps, n retour ou un regret donné aux intérêts personnels sacrifiés à des conceptions léologiques. Le principe des nationalités se traduit alors par une conception des frontières naturelles » dictée par l'instinct de conservation aidé de vieux sou-enirs historiques et parfois aussi par le désir d'extension d'une nation puissante. 'est alors la transition d'une des formes opposées à l'autre, le point de jonction ntre les conceptions française et allemande, la première restant seulement plus odérée et non susceptible, comme la seconde, d'une extension indéfinie. Sur l'idée e nationalité susceptible de devenir « essentiellement une conception idéologique de frontière », voir R. Johannet, *loco cit.*, p. 286.

faveur de ses voisins morcelés ce principe des nationalités, c'est leur donner contre elle des armes dont ils profiteront plus tard pour l'abaisser. Entraînée par son esprit de logique et son impartialité tout « objective » (1), elle suit une politique qui, dans l'Europe du XIXe siècle est précisément pour elle la plus funeste qui se puisse. C'est en grande partie à l'ardeur mise par Napoléon III à soutenir le principe des nationalités que la France a dû son écrasement en 1870.

Une seconde conception, à la fois plus réaliste et plus personnelle (2), conduit à des conclusions toutes différentes et même opposées. L'idée d'autonomie, d'un côté appliquée à l'Etat, et de l'autre combinée avec la suppression d'un loi morale supérieure, remplacée par les principes de l'évolution et de la sélection par la lutte pour la vie, mène tout droit à l'affirmation du droit au libre développement des Etats forts, dont le pangermanisme n'est que l'application à l'Allemagne, supposée l'Etat le plus fort de tous. Le pangermanisme apparaît donc comme une conséquence des dogmes humanitaires du XVIIIe siècle (3), conséquence imprévue, mais cependant logique elle aussi en un sens, du moment que l'Etat est considéré comme une personne (4). C'est cette doctrine que Fichte a d'abord tenté de réaliser en l'appuyant sur l'idée de race pure. Prétention insoutenable et qui a dû être abandonnée, ou tout au moins fortement étayée par d'autres; mais la théorie nationalitaire entendue dans un sens impérialiste est tout aussi propre à arriver à ce résultat, et c'est à elle que recourent aujourd'hui beaucoup d'Allemands, sauf à la combiner avec celles du droit historique ou de la souveraineté de droit divin.

(1) Qu'on lui reproche parfois à l'étranger de ne pas avoir assez, alors que pas un Etat ne la possède à un si haut degré. Il est même souvent poussé beaucoup trop loin, car le souci de la logique pure ne doit pas, pour un Etat, exclure celui de sa conservation.

(2) Au sens, non pas de plus individualiste, car elle est au contraire beaucoup plus étatiste, mais dans celui de plus égoïste, plus « subjective », dirait-on en Allemagne.

(3) Cf. J. Bainville, *Histoire de deux peuples*, p. 206.

(4) Avec la théorie organiciste très répandue en Allemagne, il n'a plus à être considéré *comme* une personne : l'organisme social *est* une personne, et la plus puissante de toutes.

Ainsi, sous sa double forme, forme individualiste et idéaliste enant à l'intervention en faveur des peuples qui luttent pour ur liberté, forme étatiste et réaliste, proclamant le droit du ore développement des nations puissantes, la théorie nationaaire est susceptible de conduire à la guerre. Il faut donc bien pénétrer de l'idée qu'au point de vue de la solution des conflits ı droit international, le principe des nationalités n'est la clef rien : pratiquement, son application méthodique ferait naître us de conflits peut--être qu'elle n'en supprimerait; théoriquent, l'idée de nationalité, à elle seule, n'est pas le fondement de Etat (1). Il est exact qu'elle peut se résumer dans la formule un « vouloir-vivre collectif »; mais précisément, ce n'est pas une caractéristique suffisante de l'Etat, qui exige bien autres éléments. Et, au contraire, c'est un caractère qui conent parfaitement, en dehors de l'Etat, à beaucoup de collectités secondaires, provinces décentralisées, colonies à ouvernement responsable, membres des Etats fédéraux, Etats rotégés, etc. : toutes ont ou peuvent avoir un vouloir-vivre ollectif, elles peuvent constituer une nationalité et cependant lles ne sont pas un Etat véritable, un Etat complet, souverain l'intérieur et indépendant à l'extérieur. C'est la preuve que ı nationalité n'a pas droit à ce titre d'Etat. Il est donc imporant de ne pas confondre les deux termes; il faut bien se rendre ompte que le principe des nationalités est tout à fait incapable e nous fournir ce sujet de droit international que nous cher-

(1) La preuve en est que, dans l'essai de reconstitution de l'Europe et d'une parie de l'Asie faite par les traités de 1919-1920 sous l'influence des principes natioalitaires du président Wilson, on a abouti à des résultats tels que de nombreuses utres combinaisons politiques et territoriales apparaissent comme tout aussi posibles et tout aussi raisonnables, sinon plus. Le président du Conseil des Ministres rançais l'a ouvertement reconnu, en ce qui concerne la Hongrie, à la séance de la Chambre du 7 juin 1921. Combien de nouveaux Etats n'ont de frontières ni histoiques, ni naturelles ou stratégiques, et combien sont privés d'éléments essentiels à a vie économiques, débouché sur la mer, ou même, pour l'Autriche, territoire suffiant pour assurer l'existence d'une capitale hypertrophique par rapport à l'exiguïté du nouvel Etat! Et plus tard lors de la reconstitution de ces multiples Etats détachés du Grand Empire russe, et dont beaucoup apparaissent comme ne pouvant e suffire à eux-mêmes, ou trop faibles pour mener une existence indépendante, peut-on affirmer que le principe des nationalités imposera, à l'exclusion de toute autre, a répartition actuelle en Esthonie, Lettonie, Lithuanie, Ukraine, républiques cauasiennes, etc.?

chons, ou même de nous donner, à lui seul, ce fondement de l'Etat que tous avouent être le grand, sinon l'unique sujet de droit international.

II.

Nous avons donc fait le tour des systèmes opposés et constaté les objections décisives auxquelles ils donnent lieu aussi bien l'un que l'autre :

D'un côté la théorie qui est en somme celle de l'expansion des peuples forts, tirant leur droit de leur force même, avec, comme prétextes (je dis prétextes, puisque leur multiplicité même indique le peu de confiance qu'ils inspirent en réalité), la race, ou le langage, ou le droit historique appuyé ou non sur l'idée de souveraineté de droit divin : théorie autoritaire, qu'on peut dire allemande, car elle est presque universellement admise dans ce pays, et qui a pour but avoué d'organiser l'avenir en s'appuyant sur le passé, sur un prétendu déterminisme historique dont l'interprétation est confiée à l'organe souverain de l'Etat;

et, en sens inverse, la théorie libérale — latine et anglo-saxonne — qui fait de la nationalité une pure question de volonté, sinon individuelle, du moins collective; en cas de doute ou de conflit, la volonté de chaque groupement local se manifestera par un plébiscite devant lequel tous devront s'incliner.

Ce sont les deux théories extrêmes : il est impossible d'aller plus loin dans chaque sens que les Allemands avec Treitschke affirmant le droit historique du grand Etat à s'annexer tous les petits peuples qui lui ont une fois appartenu, ou qui sont de même race ou de même langue, — et, en sens inverse, que l'Italien Mancini ne reconnaissant d'autre droit d'Etat que celui fondé sur la volonté de la nation.

Nous savons qu'elles sont toutes deux à la fois inexactes et dangereuses. L'une comme l'autre sont en réalité une application de la même erreur autonomiste : toutes deux dérivent également de Rousseau et de Kant; mais la seconde s'arrête à l'autonomie de l'individu, avec les individualistes purs,

euerbach, Stirner et Nietzsche [1] ; — l'autre au contraire, avec ichte (seconde manière, car au début lui aussi a été individualiste absolu), Hegel et l'Allemagne officielle d'avant la uerre, pousse jusqu'à l'autonomie de la race ou de la nation, ais identifiées avec l'Etat.

C'est un point très remarquable que ces théories, qui araissent si opposées, aboutissent en définitive toutes deux l'Etat. Loin qu'il y ait là quelque chose d'inexplicable, on peut ire au contraire que cet aboutissement est fatal. Dès que homme entre en scène — homme individuel ou homme collef — on se trouve en présence de conflits de volontés : la volonté es individus, qui défendent leurs droits et leur liberté, — la olonté des collectivités, représentées par leurs administrateurs u gouvernants et qui, pour l'Etat, porte le nom de souveraineté. Iais la volonté des individus, si elle existe bien à titre de réalité oncrète (à ce point que les individus sont seuls capables de ouloir et d'agir par eux-mêmes) est absolument impuissante n présence de ces grandes manifestations collectives qui mettent n jeu des dizaines de millions d'individus. La volonté indiviuelle, en politique comme ailleurs, ne peut exercer d'action forte t durable que par l'association.

Et quelle est la grande association politique? Ce n'est pas a nationalité, impuissante par elle-même, collectivité sans chefs, ans organes compétents pour parler en son nom ; or c'est là une iécessité qui s'impose aux volontés collectives. De sorte que, ussi longtemps qu'une nationalité n'a pas réussi à se constituer n Etat, elle ne peut se passer du recours aux services d'un Etat rganisé ; à l'extérieur notamment, elle ne trouve de représentaion officielle que dans les autorités de cet Etat.

(1) De sorte que, pour ceux qui ne veulent pas s'en tenir à l'anarchie absolue, ratiquement impossible, il ne reste plus dans ce système que la ressource de fonder ette société civile ou Etat dont on ne peut se passer, sur la volonté même des indiidus. C'est ce qu'essaieront Rousseau et Kant, en reprenant (après les scolastiques t avec beaucoup moins de respect pratique pour les droits individuels) la théorie du contrat social. Conçue à leur façon, cette théorie mène naturellement, par l'inermédiaire de l'absolutisme de la majorité, à l'absolutisme de l'Etat; elle fournit ainsi la transition entre l'anarchie et le despotisme que, chose curieuse, une observation déjà lointaine, puisqu'elle remonte à Aristote, indique aussi comme appelés à se succéder en fait dans le même ordre.

C'est bien moins encore la race : au point de vue juridique elle ne compte pas, puisqu'elle n'a pas de volonté distincte. Le plus souvent, elle n'a même pas la conception nette d'un droit à mener une vie autonome, — à moins que, chose rare en fait, elle ne coïncide avec une nationalité distincte, dont elle forme alors un des facteurs constitutifs. Mais la race, à elle seule et comme telle, ne peut avoir de volonté propre : elle n'a ni la volonté personnelle et directe, comme l'individu, ni la volonté s'exerçant par l'intermédiaire de représentants ou de délégués comme l'Etat. Il n'y a donc pour elle ni volonté ni action possible : l'une et l'autre ne peuvent exister que lorsque la race a pris corps en quelque sorte dans une organisation politique et pratiquement, à l'époque moderne, il n'y en a pas d'autre que l'Etat, auquel il faut donc bien toujours revenir.

Ainsi, en ce monde, il n'y a que des conflits de volontés : c'est à cela que se ramènent toutes les oppositions de droits et les heurts d'intérêts si fréquents entre Etats comme entre individus ; ces conflits n'existent que lorsqu'ils sont saisis par l'intelligence et soutenus par la volonté. Mais la volonté ne travaille pas à vide, elle part des faits et s'appuie sur eux pour arriver à ses fins. Ces faits préexistants, ce sont ici tous les éléments de la nationalité (qui, nous allons le voir, sont aussi ceux de l'Etat) : race, territoire, frontières naturelles, langue, religion, dynastie, communauté de traditions, d'institutions et de mœurs, auxquels il faut ajouter l'autorité politique. Et comme la volonté individuelle pèse peu en présence de ces puissantes organisations collectives, qui sont en même temps de grandes réalités, on s'explique qu'en fait les diverses théories, même partant des points de vue les plus opposés — conception du monisme matérialiste et celle de l'idéalisme subjectiviste, — aboutissent pratiquement au même résultat, c'est-à-dire à l'Etat : c'est inévitable, puisqu'il est la grande société naturelle et nécessaire ; et c'est en même temps la preuve qu'il arrivera toujours un moment où les doctrines politiques les plus idéologiques, du moment qu'elles en viennent à l'application, sont nécessairement ramenées aux faits. Or, en matière politique et sociale, le plus grand fait de tous, c'est l'Etat.

Le principe des droits ou des limites historiques et celui des

ationalités ont certes leur importance, mais à condition qu'ils oient soutenus l'un par l'autre : et précisément, quand ils se rouvent concorder, il y a de fortes chances pour que ce soit dans t par l'Etat. Sinon, ils ne fournissent que des données décevantes et contradictoires : à quel moment s'attacher en effet pour hacun d'eux? Prenons le cas de la Pologne : à certains moments, lle s'est étendue de la Baltique à la Mer Noire ; à d'autres, elle ccupait un territoire quatre ou cinq fois moins vaste. De même a Russie, ou la Bohême, ou la Prusse, au cours de ces trois lerniers siècles, ont varié du simple au double, et même beaucoup plus pour la dernière. La France pourra-t-elle réclamer Amsterdam et Bruxelles, Hambourg et Cologne, Gênes et Rome, qui ont été un moment simples chefs-lieux de départements français, — ou au contraire si on remonte un peu plus haut, Rome va-t-elle pouvoir revendiquer la majeure partie de l'Europe? L'Allemagne a bien fait valoir des prétentions sur la Bourgogne et sur la Suisse, parce qu'elles ont dans un passé déjà lointain relevé du Saint-Empire romain germanique (1).

Il est trop visible alors qu'il n'y a plus là que de simples prétextes pour colorer la force du nom de droit; suivant que, pour ces divers Etats, on s'attache aux limites les plus restreintes ou, au contraire, aux plus étendues, il y a violation évidente de la volonté des populations, ou à l'inverse impérialisme des plus dangereux.

Quelles conclusions peut-on tirer de ces constatations? Il en ressort la nécessité d'assurer la prédominance du fait juridique et politique actuel — l'Etat, qui est le présent — sur la théorie des limites historiques, qui est le passé, et sur le droit des nationalités, qui est tout au plus l'avenir, à moins qu'il ne soit lui-même déjà un passé disparu. Actuellement, il est impossible de concevoir le droit international autrement qu'en partant des Etats. Par hypothèse même, il n'y a pas de droit international — *jus inter gentes* — s'il n'existe pas des *gentes* distinctes : et la *gens* aujourd'hui, c'est l'Etat, et non la nation, et bien moins

(1) On se rappelle le mot cynique de Frédéric II de Prusse : « Je prends, je pille, je vole; ensuite mes légistes trouvent à tout cela, sur commande, d'excellentes raisons. »

encore la race. L'Etat est à la fois le fait actuel et celui d'u passé déjà reculé; et on peut assurer sans crainte de se trompe qu'il est aussi celui d'un avenir encore éloigné. Que certaine limitations soient apportées à la conception actuelle de l'Eta notamment à sa souveraineté absolue, c'est à la fois très pos sible et, pour cette dernière, très désirable : c'est dans cett conception et non celle de l'idée de l'Etat sujet du droit inter national, que réside l'erreur qui empêche toute entente sur ce questions et qui suscite ces conflits permanents entre individu et nationalités d'un côté et Etat de l'autre.

La vraie solution doit être cherchée dans une juste apprécia tion de leurs droits respectifs : donc en rejetant l'applicatio exclusive, soit du principe des nationalités, qui ne veut teni compte que de la volonté des individus ou des groupes secon daires, soit du principe des races — même complété par la langu ou le prétendu droit historique — qui, lui, ne tient aucun compt de la volonté des individus ou des groupes, de sorte que, prati quement, la race n'ayant pas de volonté propre, la volonté d souverain actuel de l'Etat compte seule.

Ce n'est pas une opposition absolue entre ces deux principes contenant chacun une part de vérité, qui peut mener à une solu tion satisfaisante, mais au contraire la conciliation du primat de la volonté et des éléments objectifs préexistants. Conciliation non dans un vague éclectisme, mais par leur combinaison, leu synthèse dans une réalité supérieure — en politique, une solution qui fait abstraction des réalités ne peut être une solution exacte, — réalité supérieure qui n'est autre que l'Etat : cet Etat auquel nous avons vu qu'aboutissent en fait les deux solutions extrêmes dès qu'elles veulent entrer dans le domaine des applications positives. Elles ont raison d'y aboutir, puisque c'est une nécessité juridique et sociale; mais c'est leur notion de l'Etat, nous le verrons bientôt, qui a besoin d'être à la fois redressée et complétée pour permettre d'arriver à cette conciliation nécessaire.

1. — Qu'est ce qu'en effet que l'Etat actuel au point de vue du droit des gens?

Il existe une gradation ascendante de race à nation, et de

ation à patrie ou Etat (1). La race, nous le savons, n'a à peu rès aucune importance politique en tant que basée sur l'unité es caractères physiologiques; elle constitue seulement, là où xiste une pureté de race relative, un des facteurs de la nationaté, avec beaucoup d'autres. Prise dans le sens d'une « entité iorale » reposant sur une volonté de vie commune, ce qui est cas des prétendues races française et anglaise, américaine ou llemande, elle joue un certain rôle politique; mais ce rôle est ù uniquement à ce fait qu'on prend alors, à tort, le terme de ace comme équivalent de celui de nation.

Et la nation est une chose bien différente de la race et susceple d'avoir une toute autre influence politique. Là où il existe n sentiment national très vif, il est impossible de n'en pas tenir ompte; ce sentiment est sujet à de véritables résurrections, arfois à des explosions soudaines, même après plusieurs siècles e compression : la Pologne, l'Irlande et les principautés des alkans en fournissent des exemples fameux. On sait comment principe des nationalités s'est imposé aux décisions du Conseil uprême des Alliés lors de la discussion du traité de paix; on eut dire que la nation commence à acquérir le droit à une cerine existence internationale; elle est aujourd'hui reconnue en roit des gens comme possédant le droit à une certaine autoomie, autonomie garantie, le cas échéant, par des sanctions iternationales, représentations diplomatiques ou même interention collective (2).

(1) Quant au terme de *peuple*, il est souvent employé comme équivalent, tantôt nation, et tantôt d'Etat (nation politiquement organisée). Il est donc susceple de prendre deux sens assez distincts : dans le premier, il vise plutôt la communauté d'origine, dans le second, le groupement en une même organisation politique. ujourd'hui, quand on l'emploie dans un sens précis, c'est le second sens qui est n sens propre. Chose curieuse, non seulement les mots s'usent, on l'a souvent marqué, mais leur sens est susceptible de changer complètement. Le sens actuel mot peuple date du xixe siècle; dans les deux siècles précédents, sa signification ait inverse. Comme aujourd'hui on opposait nation et peuple; mais, par rapport l'usage actuel, le sens de ces deux mots était précisément interverti; c'est plutôt terme de peuple qui indiquait la communauté d'origine et celui de nation l'identé de gouvernement. Sur ces questions de définitions et sur cette évolution singuère, voir R. Johannet, *Le principe des nationalités, passim*, notamment pages 16 suivantes, 89, 163 et suivantes, 218 et suivantes, 233, 311, 469 et note 1.

(2) Voir *infra*, le dernier paragraphe de cette étude.

Et maintenant, que faut-il entendre par patrie et par Eta

La *patrie* au sens propre du mot, est partout définie : le pa (d'autres disent l'Etat) où on est né, ou celui auquel on ap partient à titre de citoyen (1). La patrie, c'est la nation aya pris conscience d'elle-même et devenue, de la part de ses mem bres, l'objet d'une sorte de culte, d'un sentiment spécial, le patri tisme, à base de reconnaissance et d'amour (2). C'est la réunio et la synthèse de tous les éléments précédents : l'élément physi logique de la théorie des races, là où il existe, l'élément mor et intellectuel de la théorie des nationalités, le vouloir-viv collectif et, avec lui, cette multitude de facteurs sociaux qui o contribué à le faire naître d'abord et à le développer ensuite langue, idées, art, religion, traditions communes, sans oubli toutes les souffrances et les joies supportées en commun, a cours des siècles passés ; — tous ces éléments étant envisag sous un angle spécial, comme raison de rapprochement et fa teur de vie commune.

Je ne puis, faute de place, faire ici cette démonstration pou chacun de ces éléments ; mieux vaut la faire de façon complèt pour un seul d'entre eux, l'un des plus importants, le langag Tous les sociologues insistent sur son importance, et aussi tou les hommes d'Etat (3). Talleyrand n'affirmait-il pas à l'Assem blée constituante que : « L'unité de langage est la conditio fondamentale de l'unité de l'Etat. » La guerre mondiale aura mis une fois de plus en lumière, s'il en était besoin, le rôle d premier rang que joue le langage dans les rapports sociaux. T grand peuple allié se sentait beaucoup plus attiré vers la Franc

(1) En principe ces deux choses se tiennent : sauf le cas pratiquement insign fiant de la naturalisation, on appartient à titre de citoyen au pays où on est n (ou d'un des ressortissants duquel on est né).

(2) C'est ce dernier mot qu'a employé M. Gaston Paris dans la leçon d'ouvertu de son cours, en décembre 1870. C'est toujours à lui qu'il faut en revenir en effe puisque la langue française n'a que ce mot pour exprimer les sentiments les plu profonds de l'âme humaine, qu'il s'agisse de l'amour filial, conjugal ou maternel, d l'amour envers Dieu ou envers la patrie.

(3) C'est cette extrême importance qui explique l'erreur de Fichte, qui voit dan le langage (pour l'Allemagne seule il est vrai !) le critère précis et infaillible de l notion de race et, par elle, de celle de l'Etat. Son tort est d'avoir exagéré d'abord l portée de cet élément, au point de s'y attacher presque exclusivement, puis d l'avoir indissolublement lié à l'idée de race, alors que ces deux notions sont parfai tement distinctes et, en fait, souvent séparées.

que vers un autre peuple de même langue que lui, mais l'impossibilité de s'entendre avait mis entre lui et nous une barrière infranchissable, de sorte que les soldats américains étaient obligés de se tourner là où ils trouvaient, à défaut peut-être d'une égale sympathie, tout au moins la possibilité de comprendre et d'être compris.

Cette nécessité d'une langue commune s'impose bien plus encore aux membres d'une même patrie, appelés normalement à vivre côte à côte pendant toute leur existence. La communauté de langue constitue donc un lien extrêmement fort. Et cependant il n'est ni essentiel, ni suffisant pour constituer une patrie. Il n'est pas essentiel : l'exemple en France des Bretons et des Flamands, des Alsaciens et des Basques le prouve surabondamment; bien mieux, la Belgique et la Suisse nous montrent que, même dans un petit pays, peuvent exister deux ou trois langues dont aucune n'a un caractère national exclusif. Il n'est pas suffisant pour assurer la volonté de vie commune : il suffit de citer les Etats-Unis ou l'Irlande à l'égard de l'Angleterre, la Suisse alémanique à l'égard de l'Allemagne.

Quelle valeur et quel rôle y a-t-il donc lieu d'attribuer à la communauté de langue? Elle constitue un élément capital *là, et là seulement où les populations lui attribuent la valeur d'un critère de nationalité* (1), là où elles veulent y voir un motif de rapprochement. C'est fréquemment le cas : il suffit de citer les Grecs des côtes de l'Asie Mineure, les Italiens des côtes dalmates, les Polonais des trois fractions violemment désunies depuis plus d'un siècle. Si bien que ce qu'il faut voir là en réalité, c'est bien plutôt un phénomène de *vouloir-vivre collectif,* dont la communauté de langue est comme la traduction, le signe caractéristique (2).

(1) Cf. H. Hauser, *Le principe des nationalités*, p. 6.

(2) Un peu comme Fichte y voyait, mais avec beaucoup moins de raison, le signe caractéristique de la race. Si la Pologne a dû en partie le maintien de sa nationalité à sa langue distincte de celle de ses conquérants, — beaucoup aussi à sa religion, — en Alsace cette différence de langue et de religion (avec l'Allemagne du Sud catholique) n'existait pas; elle n'en a eu que plus de mérite de garder sa nationalité intacte au cours d'un demi-siècle; c'est un de ces cas où le vouloir-vivre collectif apparaît à nu en quelque sorte; il se suffit à lui-même malgré l'absence de tous les éléments concomitants habituels.

Et c'est pour cela qu'en sens inverse, là où cette valeur de critère de nationalité ne lui est pas conférée par les populations, la langue ne joue pas un rôle politique, qu'elle soit la même, comme nous le constations tout à l'heure, pour deux pays distincts et voulant rester tels, ou qu'elle soit différente, au contraire, à l'intérieur d'un même pays qui veut rester uni. L'identité de langue n'exclut pas la volonté de vie autonome dans le premier cas, pas plus que sa diversité n'est un obstacle à la vie nationale dans le second cas : preuve décisive que, dans la communauté de langue, c'est bien la volonté de vivre en commun qui est considérée comme l'élément essentiel, plutôt que le fait même de la langue commune, qui n'en est qu'un des signes ou des résultats habituels, — tout en constituant d'ailleurs par lui-même un facteur d'assimilation très actif quand il ne se heurte pas à une opposition nette à la vie en commun.

La même démonstration pourrait être faite pour chacun des autres éléments de la nationalité, pour l'histoire ou pour la religion par exemple. Une même histoire, une communauté de vie prolongée, sont un des plus actifs ferments de nationalité, et par-là même de patriotisme, quand elles sont conformes au désir des populations; mais, dans le cas contraire, la vie en commun ne fait qu'exacerber la volonté d'indépendance, ou même la haine à l'encontre d'un maître détesté : c'est ce qui s'est produit pour les principautés des Balkans, la Pologne, l'Alsace et l'Irlande. Il en est de même pour la religion. Elle constitue pour la nationalité un ciment presque indestructible quand elle permet de s'opposer à l'envahisseur ou au conquérant : c'est le cas de la Pologne et de l'Irlande. Elle est au contraire sans action entre populations de même religion qui ont un désir bien net de vie autonome : Alsace et Bavière, France et Espagne sous Napoléon Ier.

C'est donc bien la volonté de vie commune qui est l'élément essentiel : tous les autres ne constituent par rapport à elle que des facteurs secondaires, qui viennent simplement, suivant le cas, hâter ou retarder son action, mais qui ne sauraient jamais s'opposer à elle ; ils ne jouent un rôle en apparence dominant que là où ils sont soutenus par elle et lorsqu'ils n'apparaissent en

elque sorte que comme le signe ou la traduction de ce vouloir-
vre collectif.

Ainsi, la patrie, qui consiste précisément dans cette volonté
vie commune nettement perçue par tout un peuple, est bien la
nthèse de tous ces éléments, envisagés sous un angle spécial,
nme facteurs de nationalité commune. Mais la notion de patrie
est complète qu'à condition de faire intervenir une nouvelle
tion, celle du territoire, qui crée le lien du sol. Ce lien n'ap-
raît pas dans la notion de race, qui évoque exclusivement
dée de lien du sang, et il n'est pas nettement spécifié dans
dée de nationalité, dont le fondement est la volonté de vie
nmune. Il constitue au contraire un élément essentiel de la
trie : *terra patria,* terre sacrée pour les anciens. Chez eux, la
ion de patrie, comme celle du foyer, sont intimement pénétrées
r l'idée religieuse, qui précède et inspire, qui domine même
début l'idée politique et qui la renforce jusqu'à la fin. La
ra patria, c'est la terre où on est né; c'est donc, remarquons-
un fait naturel, et non pas volontaire, qui nous y attache :
ne choisit pas plus sa patrie que sa famille, ce sont les deux
ndes sociétés naturelles qui s'imposent à l'homme.

Mais la patrie ainsi comprise, synthèse profonde et puissante
tous ces éléments de race, langue, religion, vouloir-vivre col-
tif, épurés et fondus au creuset de la vie commune, et réunis
in au fait de l'habitat sur un même territoire, n'est-ce pas
à l'Etat, ne se confond-elle donc pas avec lui?

Non, pour avoir l'Etat complet, à tous les éléments précédents
aut encore en ajouter un dernier, qui constitue précisément
caractéristique essentielle : c'est l'autorité politique, et l'auto-
é politique souveraine, l'existence d'un organe compétent
ur dire librement le droit. Librement ne signifie pas arbitrai-
ment, nous le verrons; l'Etat, c'est-à-dire pratiquement les
ivernants qui veulent et agissent en son nom, sont liés par
tes les lois objectives, lois de la raison, de la morale et de
onomie politique. Mais c'est une nécessité de fait qu'il existe
ns tout groupement politique un pouvoir compétent pour
ndre des décisions en dernier ressort.

Toutes les collectivités politiques ne le possèdent pas. Car il

y a des patries locales, non pas seulement de petites, mais auss d'immenses : le Canada ou l'Australie par exemple, et auss certains Etats protégés, comme l'Egypte ou le Maroc. Ordinaire ment, elles sont beaucoup moins grandes, par exemple le cantons suisses ou les provinces décentralisées de certains Etat Ce sont bien des nationalités et même, pour la plupart, de patries véritables; et cependant, elles ne forment pas encore de Etats complets; il leur manque un élément essentiel : le droi de décision définitive, donc l'indépendance, la souveraineté, d quelque nom qu'on l'appelle. Parfois cette lacune est surtou théorique : c'est le cas pour les grandes colonies anglaises gouvernement responsable; mais souvent elle est au contrair très effective : les Etats protégés malgré eux, comme l'Egypt en savent quelque chose! Si, conformément à l'usage traditior nel, on réserve le nom d'Etat à la plus haute forme d'organisa tion humaine, ces collectivités publiques secondaires ne sont don pas des Etats : plusieurs y tendent, mais elles n'y sont pa encore arrivées.

Il peut se faire d'ailleurs que cette transformation d'une auto nomie relative en pleine souveraineté ne soit aucunement désiré par certaines de ces collectivités publiques secondaires. C'est l cas pour les membres des Etats fédéraux par exemple, et auss pour plusieurs des colonies françaises ou anglaises. Il s'agit ic de groupements trop petits ou trop faibles, économiquement o politiquement, pour vivre d'une vie absolument indépendant Ils se trouvent fort bien de cette situation de groupements secon daires, liés à un Etat puissant qui leur apporte aide et sécurit Ce besoin d'union, même au prix d'une certaine dépendance est souvent si bien senti qu'il y a alors tendance très nette, no pas vers la scission, mais au contraire vers une union plu étroite : c'est le cas, historiquement et encore aujourd'hui, de l plupart des Etats fédéraux, qui ont presque tous commencé, e Europe du moins, par constituer de simples Confédération d'Etats souverains. Chaque fois que cette situation de dépen dance relative est désirée, acceptée, ou simplement tolérée e vue d'une plus grande sécurité ou prospérité, tout est pour l mieux dans les rapports entre l'Etat souverain et ses membres Ces formes d'union avec autonomie plus ou moins large de

nembres constituent précisément, nous le verrons, un des meil-
eurs terrains de transaction pour certains conflits actuels entre
Etats et nationalités.

Mais, au-dessus de ces patries locales, il y a place, dans la
iérarchie des groupements humains, pour une collectivité plus
aute encore, l'Etat complet, qui constitue le plus haut terme de
a gradation ascendante : race, nation, patrie, Etat. L'Etat
ormal, l'Etat complet qui prend le nom d'Etat souverain, c'est
l'abord tout ce que nous avons vu jusqu'ici en analysant les
otions de patrie et de nationalité; et c'est de plus l'organisa-
ion et l'indépendance : d'où, chez lui, l'existence d'une autorité
uprême à l'intérieur et, à l'extérieur, l'égalité de droit à l'égard
es autres Etats; c'est la synthèse finale, l'aboutissement
ernier de l'autorité politique et sociale des individus et des
roupes contenus sur son territoire.

Comment se fait cette synthèse? Par la notion de droit. Le
roit, c'est l'intérêt légitime : il combine donc en lui les deux
otions d'utilité et de justice, notions concordantes peut-être
orsqu'elles se trouvent prolongées à l'infini, mais parfaitement
usceptibles de se trouver en opposition si on s'en tient à l'utilité
elative et rapprochée; c'est alors l'élément spirituel et objectif
e justice qui doit l'emporter sur le précédent. Cet intérêt légi-
me est servi, le cas échéant, par toute la force de l'organisation
olitique : l'Etat, après avoir dit (et non créé) le droit, le sanc-
onne. De là son rôle politique et juridique décisif et son énorme
nfluence sociale en général.

L'Etat, c'est donc la notion politique et juridique de la
atrie (1), son aboutissement concret en quelque sorte; sans lui,
a nation comme la patrie sont incomplètes, parce que sans
eprésentation organisée, sans autorité compétente pour donner
ne solution définitive à tous les conflits que fait naître la vie.
r, tout groupement indépendant a besoin d'une organisation
e ce genre, il doit pouvoir se suffire à lui-même (2); l'Etat

(1) « La représentation juridique de la nation », comme l'ont défini certains
risconsultes.

(2) Les Grecs donnaient le nom d'*autarchie* à cette faculté de trouver en soi-
ême les éléments nécessaires à la vie sociale, faculté indispensable en effet, aussi
en pour la Cité antique que pour l'Etat moderne.

apparaît donc comme le complément indispensable et le couro nement suprême des notions précédentes.

On s'explique maintenant comment il est possible de dire à fois que la patrie contient ou du moins suppose l'Etat : « l'id de patrie contient l'idée d'Etat, de nation » (1) et, ce qui semb contradictoire, que l'Etat est plus que la patrie, la suppose son tour. La patrie suppose l'Etat, en ce sens que la patrie cor plète, réalisée concrètement, c'est l'Etat connu, voulu et ain comme l'épanouissement suprême de la nation ou de la patri comme l'organisation politique indépendante sans laquel nation et patrie sont condamnées à végéter, courant sans cess le risque de voir disparaître ce qui leur reste d'autonomie. Ma l'Etat suppose la patrie à son tour ; car aujourd'hui, il n'y plus d'Etat reposant uniquement sur la conquête maintenu par la force des armes. L'Etat suppose toujours l'assentime au moins tacite de la population, en tous cas d'une forte majorit tel était le cas de la Prusse même, dernier exemple d'une pui sance fondée sur la conquête, mais qui, précisément, s'est v amputer, à la fin de la guerre, des provinces qu'elle ne retena qu'à ce titre et malgré elles, sans avoir su les assimiler.

On peut donc dire qu'il n'y a pas d'Etat normal et viable où fait défaut le sentiment patriotique ; et ce dernier n'est autr chose que la volonté de vie commune (fondement de la nationalit et de la patrie), perçue à la fois comme un bien, une force et un nécessité, de sorte qu'elle devient une aspiration politique asse puissante pour dominer toutes les autres. Ainsi, la coïncidenc de l'Etat avec la patrie, qui coïncide elle-même avec un sent ment vivace de la nationalité, est à la fois une garantie de sta bilité, de force et de paix ; et c'est précisément parce que l'Eta est la forme suprême d'organisation humaine, que c'est lui e principe que connaît et veut seul connaître le droit internationa

(1) J. Rullier, *L'idée de patrie*, p. 6.

(A suivre.)

LA REVISION DU PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS *(suite)* (1)

PAR

Henri-A. ROLIN

Avocat à la Cour d'Appel de Bruxelles
Secrétaire à la Présidence de l'Assemblée durant la Première Session.

Admission des nouveaux membres. Egalité des membres.

Article 1.

Il ne semble pas que l'on puisse songer à supprimer comme propose le premier amendement argentin les conditions ıposées à l'admission des nouveaux membres. L'organisation ternationale constituée par le Pacte repose essentiellement ır la confiance entre les membres, elle serait ruinée si cette ınfiance venait à cesser de régner par suite de l'admission ·ématurée d'indésirables.

Au surplus, bien qu'il faille reconnaître la faiblesse résultant ›ur la Société des Nations de l'absence des Etats-Unis, de l'Almagne et de la Russie, il faut reconnaître avec M. Viviani, ıant à la première de ces puissances, que la responsabilité de tte absence n'incombe pas à la Société; quant aux deux autres, ı'un danger plus considérable encore résulterait pour la Société ›s Nations de l'admission d'Etats dont la constitution intéeure ou les actes n'offrent aucune garantie de respect des ıgagements internationaux.

* * *

Le second amendement argentin soulève une question délicate diquée également par l'Assemblée dans sa décision de rejet › la demande d'admission du Lichtenstein : possibilité d'adettre au sein de la Société des Nations sans leur donner la ıalité de membres ordinaires des Etats souverains exigus.

La question avait été posée une première fois par M. Fisher

(1) Voy. cette *Revue*, nos 1-2, p. 57.

dans les débats de la cinquième commission relatifs à l'admissi du Luxembourg (1).

Il avait proposé que le Conseil « étudie la question de sav s'il convient de spécifier une limite minima à l'étendue et à population des Etats à admettre dans la Société des Nations Cette proposition fut repoussée.

Il faut avouer qu'au point de vue théorique la distincti que l'on s'efforce d'introduire se justifie pleinement. L'émine doyen M. Larnaude signalait dans ses conférences à l'Ecole Guerre combien les solutions données par le principe de l'égal des Etats cadraient mal avec les nécessités réelles de la Soci des Nations. Etait-il désirable d'appeler à prendre part à d décisions dont l'exécution pouvait nécessiter un grand eff matériel de petits Etats qui, tant en hommes qu'en argent, bi que souverains, étaient virtuellement dépendants d'un gra voisin?

Quelle collaboration pouvait-on attendre au Conseil ou l'Assemblée de délégués aussi mal placés pour juger les grav répercussions des résolutions qu'ils pouvaient être amenés prendre!

Au surplus c'est à des considérations de cet ordre qu'on av obéi en invitant les principales Puissances à siéger au Cons d'une façon permanente. Malheureusement reconnaisso qu'il est bien tard pour prendre la mesure préconisée avec l'été due qu'on aurait pu envisager, vu le nombre de très petits Eta Libéria, Haïti, Etats de l'Amérique centrale qui figurent dé dans la Société de Nations en qualité de membres ordinaires.

En pareille matière il est plus difficile de revenir sur ce q a été fait que de le regretter.

La seule suite qu'on paraisse pouvoir donner au vœu de l'a semblée sera donc d'adopter un régime spécial pour les Eta de Lichtenstein, Monaco, San-Marino, Andorre, qu'il sera sans doute ridicule de voir siéger à l'Assemblée et au Conseil (

(1) V. Procès-verbaux de la cinquième commission, sixième séance.

(2) On se souviendra peut-être qu'à vrai dire une demande d'admission de principauté de Monaco fut présentée en séance plénière de la Conférence de la Pa par un des délégués français. Mais cette proposition qui fut immédiatement reti semble n'avoir été qu'un pas de clerc.

Pour éviter les mesures particulières, il semble que le premier in de la Commission doive être de fixer un minimum très ible de population exigé pour la plénitude des droits.

En ce qui concerne le régime on leur accordera sans doute droit de se faire représenter de façon indépendante, s'ils le sirent, dans les litiges où ils interviendraient comme parties; ais quant aux séances ordinaires de l'Assemblée et du Conseil les priera vraisemblablement de confier à un autre membre défense de leurs vues particulières et intérêts comme ils le nt du reste déjà pour leur représentation diplomatique habielle. Mais un pareil mandat ne pourra évidemment donner un te supplémentaire à l'Etat mandataire.

* * *

Enfin une question épineuse qu'il paraît difficile d'esquiver t celle de l'Empire britannique.

Nous n'entendons pas ici prendre position pour ou contre la présentation indépendante des Dominions encore qu'il nous raisse que l'expérience de la première assemblée ait dû avoir our conséquence de dissiper bien des appréhensions. Leur présentation à l'Assemblée est un fait acquis sur lequel il est certes pas question de revenir.

Mais les Dominions ont paru considérer aussi qu'elles étaient igibles au Conseil! Aucun délégué étranger n'a osé protester pourtant la possibilité de pareille élection cadre bien mal avec s textes actuels et il ne faut pas se dissimuler qu'elle est pour aucoup dans la répugnance manifestée vis-à-vis de la Société s Nations par les Etats-Unis.

Les actes diplomatiques postérieurs à la guerre témoignent ce sujet d'une étrange imprécision. Les Dominions ne sont s Parties Contractantes du Traité de Versailles; elles n'y sont tées ni comme principales Puissances alliées et associées ni mme Puissances à intérêt particulier; elles ne figurent au raité que comme ayant donné des plénipotentiaires distincts à a Majesté le Roi du Royaume Uni de Grande-Bretagne et d'Irnde et des Territoires britanniques au delà des mers, Empeur des Indes. Celui-ci qui est qualifié de Haute Partie

Contractante est représenté par MM. Loyd George, Bonar L
Balfour, Milner et Barnes, « et pour le Dominion du Canada
MM. Doherty et Sifton. pour le Commonwealth d'Australie
M. Hughes et Sir Cook, etc. ».

Mais l'article 1 du Pacte déclare membres originaires t
ceux nommés à l'annexe du Pacte et nous voyons figurer à ce
ci après l'Empire britannique et un peu en retrait (quelle est
portée juridique de ce retrait?)

(Empire britannique.)
Canada.
Australie.
Afrique du Sud.
Nouvelle Zélande.
Inde [1].

Ainsi chose curieuse à constater l'on voit siéger dans
Société des Nations le tout et la partie, l'Empire britanniq
et le Canada ; il est vrai que le Royaume Uni de Grande-Bretag
et Irlande n'y figure pas ; il s'est volontairement effacé afin
maintenir dans la charte internationale l'étiquette d'Empire
doit affirmer l'unité de cet empire aux yeux du monde

L'anomalie devient extrêmement sensible quand il s'agit
participation à l'élection des membres du Conseil :

En effet, en vertu de l'article 4, le Conseil se compose
représentants « des principales puissances alliées et associées
or il faut pour cette expression s'en référer au préambule
Traité de Versailles où l'on voit figurer parmi les « principa
puissances » l'Empire britannique avec sa pleine significati
puisqu'il englobe toutes les Dominions qui ne figurent plus da
l'énumération subséquente des « autres puissances alliées
associée ».

Que conclure? Les juristes dans d'aussi délicates conjonctu
se taisent ; car il n'est pas possible de construire un système ju
dique sur de pareilles données.

[1] Je signale à l'attention de ceux qui s'intéressent au protocole, que l'Assemb
de Genève a restitué aux Dominions dans tous ses actes le droit à leur place alp
bétique. Accentuation de l'expression d'indépendance.

Ils ne peuvent qu'exprimer le souhait que les textes soient is d'accord avec les faits, que par exemple l'article 4 du Pacte ésigne à titre permanent la France, l'Italie, le Japon et la *rande-Bretagne* (au lieu de l'Empire britannique) et que la ême modification soit apportée à l'annexe du Pacte.

Cette modification verbale correspondrait exactement à la tuation actuelle, autoriserait les prétentions des Dominions ut en supprimant la mention du lien que constitue le fait 'appartenir à un même Empire, circonstance dont il convient de pas faire mention quand on aspire à une représentation indé-ndante.

Signalons au surplus que l'omission proposée des mots de article 4 « Principales Puissances alliées et associée » aurait t autre avantage de ne pas maintenir au Pacte une expression ıe la Paix a rendue désuète.

Recrutement du Conseil. — Article 4.

La composition du Conseil et le mode d'élection des membres on permanents ont fait l'objet, comme il a été dit, d'une série 'amendements d'inspiration diverse.

Si l'on songe aux conditions fixées par le Pacte à l'adoption 'amendements : unanimité du Conseil et majorité de l'Assem-ée on est forcé de reconnaître qu'aucun amendement n'a ıance d'être adopté s'il ne concilie dans une certaine mesure s tendances qui se sont manifestées.

Or un des sentiments qui a été exprimé avec le plus de passion ır les délégués de petits Etats, surtout hors d'Europe, est la 'ainte que leur pays ne soit jamais élu membre du Conseil. C'est cette préoccupation que procède un des amendements portu-ıis : annalité du mandat et non rééligibilité pendant dix ans.

C'est à cet ordre d'idées aussi qu'il faut rattacher la proposi-on chinoise qu'un délégué sur quatre appartienne aux parties ı monde : Afrique, Asie, Océanie.

Je crois quant à ce dernier vœu qu'il est indispensable de ılmer les appréhensions qui se sont si fréquemment manifestées

à ce sujet à la première session de l'Assemblée en y donna satisfaction dans une certaine mesure.

Mais il convient de mettre les points sur les *i*.

Dès aujourd'hui l'Europe contient 18 membres non perm nents du Conseil de la Société des Nations soit l'Albanie, l'A triche, la Belgique, la Bulgarie, le Danemark, l'Espagne, Finlande, la Grèce, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-B la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Etat serbe-croate s vène, la Suède, la Suisse, la Tchéco-Slovaquie. L'accession de Hongrie, de la Lettonie, de l'Esthonie, de la Lithuanie, de Géorgie et de l'Arménie porterait ce nombre à 24. Les deux An riques comptent 16 membres non permanents en y comprena Costa-Rica.

Les autres parties du monde comptent 10 membres non pe manents : Chine, quatre Dominions, le Haïti, le Hedjaz, la Lib rie, le Siam et la Perse.

Pour l'exercice d'une fonction qui doit s'exercer pour le bi général il paraît nécessaire de tenir compte un peu de l'impo tance politique des Etats et de leur puissance de civilisatio Mais même si l'on omet cette considération, il faut reconnaît que l'attribution d'un siège sur quatre au dernier groupe d'Eta ne sera plus l'an prochain justifiable même à un point de v purement numérique.

Si l'on veut néanmoins donner une représentation certaine ce groupe, il n'y a dès lors pas d'autre solution possible q d'augmenter le nombre des membres non permanents du Conse Le chiffre six paraît bien être un minimum, qui serait répa en trois sièges pour l'Europe, deux pour les Amériques, un po les autres parties du monde (1).

Je ne crois pas que si pareille proposition était faite elle

(1) La répartition géographique des candidats présente un autre avantage. E est un acheminement vers la constitution de provinces naturelles international Cette dernière formation s'imposera, pensons-nous, bientôt. Pour nombre d'interv tions collectives, humanitaires ou militaires, le sentiment de solidarité universe n'est pas assez puissant pour que l'opinion publique des nations consente des sac fices importants en faveur d'autres Etats situés aux antipodes. Il y a autour chaque pays des sphères où l'affinité et l'interdépendance se font sentir plus inten ment. Il pourra paraître utile un jour de les déterminer.

urtât à un *non possumus* des principales Puissances. Le dan-
r de coalition des petits qu'elles entrevoyaient avec une
:taine crainte lors des discussions du Pacte leur paraît au-
ırd'hui certainement chimérique.

Sans doute seraient-elles conscientes du surcroît d'autorité
'un tel élargissement donnerait au Conseil en lui permettant
ètre en contact par plus de racines avec les Etats qui doivent
ir et l'opinion qui alors les y incite.

Une proposition de la délégation argentine tendait à suppri-
ɜr la permanence des principales Puissances au Conseil.

J'estime qu'on n'y peut songer actuellement.

La Société des Nations ne peut pas encore du tout se passer de
ır autorité; leur présence simultanée est au surplus une ga-
ntie de concorde autant que d'efficacité et il importe de se
émunir contre les caprices d'une Assemblée qui, en ne réélisant
s une d'entre elles, pourrait précipiter le Conseil dans le
lage périlleux d'un groupement politique particulier.

Quant à la proposition d'amendement portugaise visant à
ɜtituer un roulement par l'élimination successive des élus, il
porte tout d'abord de remarquer que sous sa forme actuelle
e aurait pour résultats d'envoyer au Conseil dans dix ans
nultanément les quatre membres laissés pour compte soit par
emple le Luxembourg, San Salvador, le Hedjaz et la Répu-
que de Haïti!

Au surplus le principe de l'égalité des Etats dont s'inspire
mendement portugais est un dogme qui se justifiait parfaite-
ɜnt dans l'ancien Droit des Gens, régissant des rapports
Etat à Etat, mais qui aboutit à des résultats absolument
nestes et injustifiés quand on veut l'appliquer aux relations
istant au sein d'une société, où les apports des Etats à l'œuvre
ɜiale sont aussi différents.

N'est-il pas raisonnable de donner une participation plus
nsidérable dans la direction de la Société aux Etats qui au-
ent à supporter éventuellement de par leur situation ou leur
ɜde d'existence ou leurs ressources une part plus considérable
fardeau des interventions collectives qui seraient décidées?

Et imagine-t-on que se succèdent au Conseil pour des termes

égaux l'Espagne et l'Albanie, l'Argentine et le Guatémala, Chine et la Libérie?

Mais je reconnais que si l'égalité absolue est une faute, dosage des importances apparaît comme une impossibilité.

On a créé une catégorie des principales Puissances. Il n'e pas possible de créer une échelle de catégories. Je crois qu'e cette matière il faut que les Etats se fassent confiance. Sa doute se constituera-t-il en dessous des groupes continenta suggérés par la Chine des sous-groupements dont les membr s'efforceront de s'entendre lors des différentes élections po présenter un Etat candidat, en tenant compte tant de son impo tance et de la qualité de son activité antérieure au sein de l'A semblée, que de la valeur de la personne par laquelle il annon l'intention de se faire représenter. Un tel accord ne manquera pas d'être ratifié par l'Assemblée; en cas de désaccord au se du sous-groupement, le vote de l'Assemblée trancherait la co testation.

La question de la rééligibilité doit donc être laissée à la lib appréciation de l'Assemblée lors de chaque élection.

Quant à la durée des mandats, il serait extraordinaire que l'o ne fixât point un terme de deux ans minimum. Il faut une ce taine habitude des choses du Conseil, des hommes qui y siège pour pouvoir y travailler efficacement; on ne peut vraiment pa s'attendre à une participation active pendant les premiers moi de la part des délégués nouveaux qui viennent prendre pla aux côtés des représentants permanents des principales Pui sances. Va-t-on les remplacer au bout d'un an? Ce serait de l part des Puissances « secondaires » se condamner à un effac ment coupable.

Une autre considération qui milite dans le même sens es qu'on obtiendra bien difficilement d'hommes de valeur n'appa tenant pas au monde diplomatique qu'ils acceptent un manda dans de pareilles conditions. Et cela est vrai surtout pour ceu qui devraient faire le voyage d'outre-mer. L'annalité du term c'est donc l'abandon du Conseil aux diplomates de carrièr J'ai signalé déjà dans une étude antérieure le péril de parei état de choses. Sans vouloir médire de l'ancienne diplomati

faut reconnaître qu'on obtiendrait difficilement d'elle non ılement un dévouement absolu aux nouvelles idées mais sur-ıt le goût et le courage des responsabilités indispensables ır que le Conseil remplisse sa mission.

Majorité ou unanimité. Ratification. — Article 5.

ıa règle de l'unanimité consacrée par cet article est inspirée r le souci de respecter en principe la souveraineté des Etats. lle-ci reste le droit commun.

)n considère à juste titre que la souveraineté des Etats est ıitée lorsqu'ils s'engagent à accepter dans certaines circons-ıces comme leur volonté propre suivant l'expression de bbes la décision d'une majorité dont ils peuvent ne pas faire rtie. Pareilles clauses sont de stricte interprétation.

Cette règle vaut pour le Conseil, comme pour l'Assemblée. Ce qui est plus grave c'est que prise au pied de la lettre elle ralyserait le Conseil qui ne pourrait pas prendre de décision nt les membres de la Société sans avoir obtenu l'adhésion de ıs, donc même de ceux qui n'y sont pas représentés. Il est ıc essentiel de soigneusement définir sa portée.

Enfin à cet ordre d'idées se rattache la question omise dans Pacte mais longuement débattue à Genève de la nécessité ; ratifications. Dans quelle mesure les gouvernements sont-liés par la décision du Conseil et de l'Assemblée? Quand faut-recourir à la procédure de la ratification?

La délégation colombienne a essayé d'introduire quelque rté dans cette question de l'unanimité. Sa proposition ne nque pas d'intérêt, encore qu'elle renferme certaines erreurs. voici la substance :

Il faut distinguer trois catégories de décisions que l'Assem-e peut être appelée à prendre : celles qui modifient le Pacte, les qui ont pour but de développer pratiquement les principes Pacte, enfin les résolutions de pure procédure. La délégation ombienne propose d'exiger l'unanimité pour les premières, majorité des deux tiers pour les secondes, la simple majorité ır les dernières.

Nous adoptons volontiers comme point de départ ce mode d division du problème : la première catégorie de décisions para nettement définie, ce sont les amendements; mais les auteu de la proposition paraissent avoir oublié que ce cas est prév dans le Pacte. Or, suivant l'interprétation que nous avo donnée de l'article 26, la solution adoptée n'est pas celle qu préconise la délégation colombienne. On n'exige pas l'unan mité à l'Assemblée, on se contente d'un vote unanime au Conse d'un vote de la majorité de l'Assemblée; mais cela ne suffit pa pour l'entrée en vigueur; une autre garantie est prévue, l nécessité de la ratification. L'amendement qui modifie le Pac consenti par les membres et voté par leurs parlements ne peu pas entrer en vigueur sans être soumis aux mêmes formalité Mais ici encore on se contentera de la moitié des ratificatio à condition que dans cette moitié figurent les ratifications d membres du Conseil (1) avec cette réserve qu'un Etat peut refu ser d'accepter un amendement entré en vigueur et peut quitte la Société.

Ce système est logique; il constitue une heureuse transactio entre le principe de la souveraineté nationale et les nécessité pratiques d'une procédure revisionnelle. Je doute qu'il entr dans les idées de la Commission d'en proposer la modificatio

La deuxième catégorie de décisions comprend toutes celle qui ont pour but de développer les principes du Pacte et n constituent pas des règles de procédure. Aux termes de l'ar ticle 5, il faudrait l'unanimité; la délégation colombienne pro pose de se contenter des deux tiers.

Pour la troisième catégorie, comprenant les questions d procédure, l'article 5 du Pacte se contente de la simple majorit et il n'y aura certes aucune demande de modification sur c point.

Avant de discuter la portée de ces règles et l'opportunit d'une modification, voyons l'application qui en fut faite à l'As

(1) Il conviendrait de préciser s'il s'agit des membres faisant partie du Conseil a moment du vote, ou au moment des ratifications. Il y a des arguments en faveu des deux solutions, mais il faut choisir.

nblée. Grâce à la grande bonne volonté et à l'effort de conci-
ion des délégués, la plupart des décisions purent être prises
'unanimité.

l n'en fut pas pourtant toujours ainsi et l'exposé des ques-
ns où l'on se contenta de la majorité nous permettra de
ciser la portée que l'on a été appelé à donner à cette notion
« questions de procédure ».

A la douzième séance sur le vote de la proposition Costa-Van
rnebeek rejetant la prise en considération des amendements
ndinaves et instituant une Commission des amendements
rgée de préparer le travail de revision de la prochaine as-
nblée, M. Pueyrredon et Velasquez votent contre la proposi-
n, et alors s'échangent les observations suivantes que je repro-
s d'après le compte-rendu provisoire :

M. le Président. « Etant donnée l'opposition qui vient de se
nanifester et qui empêche l'unanimité de se produire je pense
qu'il conviendra pour plus de clarté de procéder au vote par
division. Peut-être cette procédure est-elle de nature à satis-
faire MM. les Représentants de l'Argentine et du Para-
guay ».

M. Pueyrredon. « J'ai voté contre la proposition parce qu'elle
n'admet pas que des amendements au Pacte soient discutés
au cours de l'Assemblée actuelle ».

M. Viviani. « Il n'est pas possible qu'il faille l'unanimité pour
un vote de cette espèce. Le bureau confond l'unanimité qui
serait nécessaire pour faire admettre le fond de l'amende-
ment avec la majorité qui suffit pour que l'Assemblée se pro-
nonce sur une question de procédure ».

M. le Président. « Les explications de M. Pueyrredon sont
donc celles-ci : Il déclare qu'il ne peut pas se rallier à une
proposition qui a pour but d'empêcher au cours de l'Assem-
blée la prise en considération d'amendements au Pacte.
Il s'agit donc essentiellement d'une question de procédure
qui pouvait être tranchée à la simple majorité ».

M. Pueyrredon. « Je suis d'accord, Monsieur le Président

M. le Président. « Dans ces conditions la proposition e
« adoptée ».

Par contre dans l'adoption des décisions sur les rappo
entre le Conseil et l'Assemblée où le Président ne voulut pas
contenter d'un vote de majorité, on poursuivit la discussi
jusqu'à ce que l'unanimité ait été obtenue.

Il en fut de même en ce qui concerne la création des organis
tions techniques, de même en ce qui concerne la Cour de Ju
tice, bien que dans cette dernière question l'unanimité parais
avoir été recherchée plutôt pour des considérations d'ord
morale et politique. On avait en effet décidé de soumettre le pr
jet à la ratification des Etats, conformément aux dispositio
(interprétées littéralement) de l'article 14. On eût pu dès lo
se contenter de la majorité suffisante certainement pour l
amendements.

C'est cette forme de proposition, ou de vœu qui fut adopt
en d'autres circonstances pour tourner les difficultés provena
de la nécessité de l'unanimité pour les décisions propreme
dites.

Ainsi, en ce qui concerne les armements, l'Assemblée adop
par trente voix contre sept un vœu invitant les gouvernemen
à examiner la possibilité de s'engager à ne pas accroître leu
armements pendant deux ans.

Sur proposition du délégué belge M. La Fontaine, on invita
Conseil à faire préparer un rapport qui serait déposé à la pr
chaine session quant à l'opportunité d'une organisation intern
tionale des relations intellectuelles.

Enfin à l'une des dernières séances lors de la discussion
budget le Président réussit à faire considérer comme admis l'a
ticle 13 des Recommandations adressées au Conseil bien qu
Sir Reginald Blankenberg eût déclaré voter contre. Il est vr
qu'au cas même où cela eût constitué une irrégularité la situati
fut rétablie par ce fait que le délégué de l'Afrique du Sud ne f
pas de difficulté au vote sur l'ensemble.

Ces exemples récents m'amènent aux conclusions suivantes :

1° L'expression « questions de procédure » comme désignant groupe des questions qui peuvent actuellement être résolues la majorité doit être prise dans un sens large. Elle ne s'ap-ique pas seulement à toutes les règles relatives au fonctionne-ent du Conseil et de l'Assemblée, mais encore aux mesures réparatoires que l'un de ces organes croit devoir prendre pour lairer sa religion sur l'une des questions que le Pacte soumet sa compétence.

Ainsi en ce qui concerne la création de commissions tempo-ires, pareille décision n'entraîne pour les membres aucune ligation.

Sans doute une difficulté surgit du fait que la nomination de s commissions implique nécessairement des dépenses et qu'il e paraît pas régulier que la majorité puisse imposer celles-ci la minorité. Mais il y a lieu de remarquer que ce contrôle des épenses est déjà suffisamment assuré par le droit de vote du udget dont la discussion a lieu au cours de la même séance. ne opposition radicale trouverait donc le moyen d'arrêter à moment l'exécution d'une mesure que n'impose pas le Pacte t qui n'a pas recueilli l'adhésion unanime. Mais il est évident ue les oppositions n'auront que rarement ce caractère et qu'une ible minorité s'inclinerait toujours devant le vœu de la majo-ité.

La question est un peu plus délicate quand il s'agit du droit u Conseil de procéder à des enquêtes ou à des consultations réparatoires.

En effet dans ce cas il ne peut pas être sursis à l'exécution es décisions jusqu'au vote unanime des dépenses qu'elles im-liquent. J'estime, néanmoins qu'il faut adopter une même olution non seulement à cause de la nécessité pratique évidente se prononcer dans ce sens, mais encore parce qu'en inscrivant u budget provisoire pour 1921 un poste important de dépenses mprévues l'Assemblée a clairement manifesté son désir de four-ir au Conseil les moyens matériels d'accomplir sa mission.

Mais il est évident que le Conseil ne pourra user de ces somm qu'avec circonspection lorsqu'il s'agira clairement d'exécut des missions qui lui incombent en vertu du Pacte. On peut demander par exemple si l'envoi d'une Commission d'enquê en Russie que le Conseil avait décidé au début de sa carriè entrait bien dans sa compétence vu les frais considérables qu comportait pareille enquête.

Notons au surplus que le Conseil a trouvé un moyen d'étend quelque peu ses possibilités d'action en décidant que les fra d'une action médiatrice s'exerçant à la demande des deu parties ou acceptée par elles sont à la charge des intéressées Société n'intervenant que pour avancer les fonds.

2° Quant aux questions qui ne peuvent pas être rangées dan la catégorie dite de procédure il y a lieu d'établir une nouvel distinction. Il y a des décisions et des actions qui s'imposen aux organes de la Société des Nations en vertu du mandat qu leur ont donné les Etats membres de la Société; d'autres où l compétence de la Société n'est que facultative, où les Etats n'on pas fait abandon de leur libre appréciation.

Nous rangerons en tête de la première catégorie les mesure de sanctions. Un Etat ne pourrait pas se refuser à participe aux mesures de blocus économique décrétées par le Consei Il est regrettable que ni le Conseil ni l'Assemblée n'aient os jusqu'ici affirmer le principe, mais telles seront, espérons-le, le décisions de la Commission du blocus. La seule réserve qu figure dans le Pacte est relative à la participation militaire; serait dangereux d'en introduire une autre.

Ecartons à ce sujet l'objection qu'il y aurait contradictio entre cette théorie et le droit constitutionnel des Etats. San doute il est possible qu'aux termes du Droit public interne faille dans beaucoup de pays une loi pour décréter le blocus (e le rapport adopté à Genève souligne l'opportunité de change ments dans ce domaine) mais au point de vue du Droit des gen les Etats membres de la Société n'en sont pas moins liés et ceu qui à la suite d'un vote de leurs parlements refuseraient de par

per à une mesure de blocus régulièrement décrétée violeraient ontestablement un engagement international.

l ne faut donc en cette matière ni réunion de l'Assemblée ratification des décisions du Conseil par les gouvernements ıf à ceux-ci à veiller à ce que dans des circonstances aussi ıves ils soient représentés par des mandataires dûment qua-és et munis d'instructions précises.

Mais il est entendu que le vote du Conseil en cette matière t être unanime.

De même en ce qui concerne le budget, l'Assemblée a à se ɔnoncer à la fois sur le buget écoulé et sur le projet de budget. s votes sont évidemment définitifs; l'unanimité est requise.

Par contre il est une série d'autres questions (les plus nom-euses) où le Conseil et l'Assemblée ne pourront faire que des ɔommandations (mot passé dans la langue française qu'il faut tous cas préférer au mot vœu).

Ces recommandations s'adressent soit aux membres de la ciété soit à l'autre organe (le Conseil à l'Assemblée, l'Assem-e au Conseil).

Nous pouvons citer parmi les premières les plans de réduction s armements soumis à l'approbation des gouvernements ticle 8 du Pacte) les statuts de la Cour de Justice arrêtés Genève (article 14) les solutions aux litiges arrêtées à l'unani-té (article 15), les propositions de participation militaire à une tion collective (article 16), les propositions relatives aux thodes de nature à réaliser les fins exposées dans les articles et 25 (action économique, financière, voies de communication, ınsports, hygiène, protection des femmes et enfants, des popu-ions indigènes etc.), enfin les propositions de campagne pour mbattre le typhus en Pologne.

D'autre part l'Assemblée a émis une série de recommanda-ɔns à l'adresse du Conseil en vue de le déterminer à adopter rtaines règles rentrant plus spécialement dans sa compétence tamment en matière coloniale militaire et pour la préparation s travaux de la prochaine session de l'Assemblée.

En ces matières la décision de l'Assemblée, n'entraîne aucune ligation pour les membres puisque le dernier mot reste aux

gouvernements (ou au Conseil) ; la règle de l'unanimité n'aurai donc aucun sens, il faut expressément l'abroger. Il est à remar quer que dans différents cas que nous avons cités cette solutio a déjà été consacrée par l'Assemblée de Genève.

* * *

En résumé sur la question d'unanimité ou majorité qui a causé tant de difficultés à la première session de l'Assemblé les règles en vigueur me paraissent être les suivantes :

1° Tout amendement au Pacte doit être voté par l'unanimit du Conseil et la majorité de l'Assemblée, et n'entre en vigueu qu'après avoir recueilli les ratifications de la majorité de membres qui ont fait partie de l'Assemblée et de l'unanimit des membres qui ont fait partie du Conseil au moment du vote

2° Toute décision de l'Assemblée et du Conseil qui n'est pa prise en dernier ressort en vertu d'une délégation de pouvoi des Etats membres de la Société a le caractère d'une recomman dation et peut être votée à la simple majorité;

3° Toute décision de procédure relative soit au fonctionne ment des organes de la Société des Nations soit aux mesures préparatoires que nécessite l'accomplissement de la missio sociale peut être pris à la simple majorité;

4° Toute décision de l'Assemblée ou du Conseil, constituan une résolution prise en dernier ressort en vertu d'une délégatio de pouvoir des Etats membres de la Société, doit être votée à l'unanimité des voix.

Ces règles me paraissent correspondre exactement au stad du développement atteint actuellement par la Société des Na tions et s'il peut paraître utile de les formuler officiellement avec précision dans le Pacte, je crois que tout amendement en cette matière devra être un pur amendement de forme.

* * *

Enfin il convient, après avoir dégagé ces règles, d'envisage un cas d'application difficile qui a préoccupé l'Assemblée et dont

lle n'a pas osé formuler la solution : lorsque se pose une question d'interprétation du Pacte, quel est l'organe compétent pour a trancher et la procédure qu'il faut suivre?

Dans le débat sur le mode d'élection des membres non permanents du Conseil, des divergences de vue se manifestèrent sur l'interprétation du paragraphe 1 de l'article 4. L'Assemblée décida de renvoyer la question litigieuse à la Commission des amendements.

Voici quelle nous paraît devoir être la solution de la difficulté : l'unanimité est requise; et si elle n'est pas obtenue, la procédure à suivre est la même que celle pour les amendements. Il paraît en effet impossible d'imposer à un membre par un vote de majorité une interprétation de ses obligations qui ne serait pas la sienne. Tout dissident est donc en droit d'exiger que l'interprétation proposée ne soit admise qu'après avoir été soumise à la procédure suivie en matière d'amendement au Pacte.

Garanties de l'indépendance des Etats. Article 10.

La délégation canadienne demande la suppression de cet article par lequel les membres de la Société des Nations se garantissent mutuellement l'intégrité territoriale et l'indépendance politique.

Reconnaissons que la situation politique actuelle est de nature à justifier les appréhensions dont cette proposition s'inspire.

Si l'Assemblée a sagement refusé d'admettre de nouveaux membres dont les frontières extérieures n'étaient pas suffisamment précises ou stables, il n'en est que plus inquiétant de voir qu'un aussi grand nombre de membres fondateurs ont encore toujours des frontières imprécises et que celles-ci seront fixées sans consultation de la plupart des Etats qui en doivent garantie aux termes de cet article 10. Situation anormale qui ne pourrait se prolonger longtemps.

Par contre, il convient de défendre l'article 10 contre certaines interprétations inexactes qui ont donné naissance à des malentendus.

L'indépendance politique et l'intégrité territoriale des mem-

bres n'est protégée que contre une *agression extérieure*. Il n'est donc pas question, comme on l'a soutenu aux Etats-Unis, que la Société des Nations puisse être appelée à réprimer une révolte en Irlande ou à combattre la réunion de l'Autriche et de l'Allemagne (1).

Quoi qu'il en soit, il est à espérer que la délégation canadienne renoncera à cet amendement. Son adoption ne suffirait sans doute pas à nous assurer l'adhésion des Etats-Unis ; elle constituerait d'autre part une amère désillusion pour nombre de petits Etats d'Europe auxquels cette assurance mutuelle contre la mort violente avait rendu l'espoir et la confiance dans le respect du Droit et la Sainteté des traités.

(1) Ce dernier point est, chose étrange, totalement méconnu par M. Larnaude dans ses conférences de l'Ecole de Guerre, p. 28. L'éminent collaborateur à la rédaction du Pacte paraît s'être laissé illusionner par les articles 88 du traité de Saint-Germain, 80 du Traité de Versailles, en vertu desquels la souveraineté de l'Autriche serait inaliénable sans le consentement du Conseil de la Société des Nations. Fonction donnée au Conseil — soit — mais aucune sanction collective, sinon l'action, du reste certaine et efficace, des Etats parties aux traités.

LA QUESTION DES ILES D'ALAND *(Suite.)* (1)

PAR

Fernand DE VISSCHER,
Professeur à l'Université de Gand.

La question des îles d'Aland n'a surgi comme problème de nationalité que depuis les manifestations populaires qui suivirent de près la révolution russe de 1917. Il y a plus d'un siècle, au contraire, que la question de la démilitarisation de l'archipel préoccupe la diplomatie européenne. Bornons-nous à rappeler que la démilitarisation des îles, vainement sollicitée par la Suède lors du traité de Frederikshamm (1809), fut consacrée par une Convention annexée au traité de Paris du 30 mars 1856. L'article 1er de la Convention porte : « Sa Majesté l'Empereur de toutes les Russies, pour répondre au désir exprimé par leurs Majestés la Reine de Grande-Bretagne et d'Irlande et l'Empereur des Français, déclare que les îles d'Aland ne seront pas fortifiées et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval. » Cette convention fut signée par la France, la Grande-Bretagne et la Russie.

Dans le débat touchant la souveraineté des îles la question du maintien en vigueur de cette stipulation ne pouvait manquer d'être soulevée. Car la solution du litige, quelle qu'elle fût, impliquait un changement de souveraineté; et l'on pouvait dès lors se demander dans quelle mesure la Finlande, ou éventuellement la Suède, pouvait être considérée comme succédant aux obligations jadis imposées à la Russie. A vrai dire, posée en des termes aussi généraux, la question était d'intérêt plutôt théorique. Aucune divergence de principe n'apparaissait à cet égard entre parties. Déjà les notes échangées entre les gouver-

(1) Voy. cette *Revue*, 1921, nos 1-2, pp. 35-56.

nements suédois et finlandais témoignaient d'un accord de principe sur le maintien du régime de démilitarisation [1]. En 1918 d'ailleurs, la Finlande avait adhéré à une convention relative à la démolition des travaux militaires élevés au cours de la guerre par la Russie [2]. De son côté, le gouvernement suédois, dans le memorandum qu'il adressait le 4 août 1919 au Conseil suprême, reconnaissait la nécessité d'une neutralisation des îles; le 2 juillet 1920 il affirmait qu'il était « prêt à formellement engager le pays à remplir les obligations spécifiées dans les conventions de Paris de 1856 » [3]. Enfin les déclarations du représentant du gouvernement finlandais, au cours de la deuxième session du Conseil de la Société des Nations à Londres, permirent de constater que les deux parties s'entendaient pour considérer la convention de 1856 comme étant toujours en vigueur.

Cependant l'on pouvait noter entre les points de vue des gouvernements finlandais et suédois des différences d'appréciation notables quant à la situation juridique issue de cette convention. La Suède insistait sur le caractère européen du règlement de 1856 et se fondait là-dessus pour invoquer à son bénéfice, quoiqu'elle n'eût point été signataire à la convention, un droit réel de servitude sur l'Aland [4]. Il semble au contraire que la Fin-

(1) Note du gouvernement finlandais du 5 juin 1919; note du gouvernement suédois du 19 juin 1919. Voir *Documents diplomatiques* publiés par le ministère des affaires étrangères de Suède, *Les Iles d'Aland*, Stockholm, 1920, pp. 37-38, p. 43. Le gouvernement finlandais, tout en écartant la discussion sur la question du plébiscite proposait d'engager des pourparlers pour régler celle de la démilitarisation. Le gouvernement suédois refusa, estimant, non sans raison, qu'il ne pouvait accepter un débat ainsi limité sans compromettre ses prétentions à la souveraineté des îles. Au reste, une convention conclue entre la Suède et la Finlande eût dû se borner à fixer certaines modalités d'application sans pouvoir mettre en question le principe de la démilitarisation, puisque aucune de ces deux puissances n'était partie au traité qui l'avait établi.

(2) Convention du 31 décembre 1918, conclue entre l'Allemagne, la Suède et la Finlande.

(3) Mémoire du gouvernement suédois au Conseil de la Société des Nations (2 juillet 1920). Voir *Documents diplomatiques* cités, p. 15. « Dans l'opinion du gouvernement suédois la situation créée par la Convention de 1856 est toujours en vigueur. » Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la Commission internationale de juristes, etc. (26 juillet 1920). *Ibid.*, p. 94.

(4) Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois, par le Ministre de Suède à Londres, à la Commission internationale de juristes (26 juillet 1920). Voir *Documents diplomatiques* cités, pp. 92-95.

lande ne reconnaît d'obligation à sa charge que vis-à-vis des Puissances signataires, c'est à dire vis-à-vis de la France et de la Grande-Bretagne (1). Il était impossible que la décision finale du Conseil laissât subsister un dissentiment aussi profond touchant la nature juridique du régime de démilitarisation. En conséquence, la commission des juristes fut chargée de donner un avis consultatif sur « l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland ».

D'autre part, il était à prévoir que la recommandation du Conseil ne se bornerait point à constater les effets juridiques de la Convention de 1856. Dès l'origine du débat, l'éventualité d'un retour de l'Aland à la Suède avait amené le gouvernement suédois à envisager certaines modifications du régime actuel. A maintes reprises, il émit l'opinion que la charge de la démilitarisation devrait avoir sa contre-partie dans une garantie internationale contre la violation du territoire alandais (2). Les vues du gouvernement suédois ont trouvé leur expression précise dans un avant-projet de convention relative à la « neutra-

(1) Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois, par le Ministre de Suède à Paris, à la Commission internationale de juristes (11 août 1920). Voir *Documents diplomatiques* cités, pp. 106-108.

(2) Voir *Les Iles d'Aland*, documents diplomatiques publiés par le ministère des affaires étrangères, Stockholm, 1920. Note du gouvernement suédois à la Conférence de la Paix (22 avril 1919) : « Il n'est pas nécessaire d'ajouter que le gouvernement royal, même dans le cas où les îles Aland, par le résultat du plébiscite, viendraient à appartenir à la Suède, désire vivement que des arrangements soient pris afin d'éviter que cet archipel puisse faire l'objet d'établissements militaires ou être attaqué par une autre puissance » (p. 33). Mémorandum présenté au Conseil suprême par les délégués du gouvernement suédois (4 août 1919) : « Le gouvernement suédois ne voudra pas s'opposer à leur (des îles) neutralisation sous garantie satisfaisante » (p. 58). Mémoire du gouvernement suédois au Conseil de la Société des Nations (2 juillet 1920) : « Etant données les objections faites au point de vue militaire du côté finlandais contre la réunion de l'archipel à la Suède, le gouvernement juge devoir déclarer que, si l'archipel, à la suite d'un plébiscite, fait retour à la Suède, il est prêt à formellement engager le pays à remplir les obligations spécifiées dans les Conventions de Paris de 1856 et même à consentir à une neutralisation plus étendue; dans ce cas, le gouvernement croirait cependant devoir exiger une garantie internationale contre la violation de la neutralité de l'Aland » (p. 15). Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la Commission internationale des juristes (26 juillet 1920) : « Quant à la teneur de ces dispositions (de la Convention de 1856), le gouvernement suédois, par son représentant, a déclaré à la septième session du Conseil à Londres, qu'il était porté même pour une neutralisation plus étendue. » Mémoire du 11 août 1920,

lisation des îles d'Aland » (1). Grâce à l'obligeante intervention de la Commission des Rapporteurs (2), ce projet fut communiqué au cabinet d'Helsingfors. Il apparut aussi qu'un régime de neutralisation garantie agréerait également au gouvernement finlandais dans l'hypothèse où les îles demeureraient à la Finlande. Un contre-projet de convention, élaboré par le chef de l'Etat-Major finlandais, fut remis à la Commission (3). Malgré certaines divergences, que le gouvernement suédois n'a pas manqué de relever, la teneur des deux projets est fort semblable. Dans son très remarquable rapport, déposé à Genève le 16 avril 1921, la Commission se déclare entièrement favorable au principe d'une neutralisation garantie de l'archipel.

La solution vers laquelle paraissait devoir s'orienter le Conseil pouvait donc être envisagée à un double point de vue : d'une part, maintien de la clause de démilitarisation établie par la Convention de Paris, d'autre part, instauration d'un régime de neutralisation garantie.

*
* *

Le rapport de la Commission des juristes « sur l'état actuel des obligations internationales en matière de démilitarisation concernant les îles d'Aland » offre au point de vue juridique un intérêt considérable (4). Il fournit une contribution importante et, à notre avis, des plus heureuses, à ce que — à tort ou à raison — l'on appelle la théorie des « servitudes » internationales.

La Commission sépare tout de suite deux questions bien distinctes : la Convention et le Traité du 30 mars 1856 sont-ils

p. 108. Il est à noter enfin que déjà la Commission baltique avait envisagé une neutralisation de l'archipel d'Aland. Voir le Memorandum présenté au Conseil suprême par les délégués du gouvernement suédois (4 août 1919). *Documents* cités, p. 57.

(1) Documents du Conseil de la Société des Nations, B7, « La question des îles d'Aland ». Rapport présenté au Conseil de la Société des Nations par la Commission des rapporteurs, annexe 7.

(2) Commission désignée par la résolution du Conseil en date du 20 septembre 1920 et composée de MM. le baron Beyens, F. Calonder et Abram-J. Elkus.

(3) Rapport de la Commission des Rapporteurs précité, annexe 8.

(4) Voir *Journal officiel de la Sociétés des Nations*, octobre 1920, supplément spécial nº 3, pp. 14-19.

ncore en vigueur? Ensuite, dans l'affirmative, quels sont la ature et les effets juridiques de leurs stipulations dans l'état ctuel des choses?

Le premier point ne nous retiendra guère. Déjà nous avons appelé comment au cours des années 1907 et 1908 la Russie vait tenté de se dégager des obligations qui lui incombaient ouchant la démilitarisation de l'archipel. Les négociations ntamées aboutirent à la Déclaration dite de la Baltique 10/23 avril 1908), dont la teneur se bornait à consacrer le main-ien du *statu quo* territorial en ce qui concernait les possessions les parties contractantes dans la région de la mer Baltique. En aucune hypothèse, d'ailleurs, cette déclaration signée des quatre Puissances baltiques n'eût pu modifier le régime établi à charge de l'une d'entre elles par une convention signée avec a Grande-Bretagne et la France. Mais, à côté de ce document public, les révélations de Trotzky nous ont appris l'existence l'un accord secret conclu le 16/29 octobre 1907 entre la Russie et l'Allemagne, accord aux termes duquel le gouvernement allemand ne se serait pas opposé à une abrogation éventuelle de la Convention de 1856 (1). Cet accord demeura d'ailleurs sans aucune suite, le gouvernement allemand se préoccupant avant tout d'éviter tout motif d'intervention de la part des Puissances occidentales dans les questions baltiques.

Si l'on ne rencontre aucune abrogation expresse de la convention de 1856, celle-ci ne s'est pas non plus trouvée résolue par la guerre de 1914-1918. Car l'état de guerre n'a pas existé entre les Puissances signataires et même des liens d'alliance les ont unies pendant la majeure partie de cette période. C'est donc de façon absolument indue que, lors des négociations de Brest-Litowsk, le gouvernement allemand fit valoir la caducité de la convention de Paris par le fait de la guerre. L'article 6 du traité de Brest-Litowsk imposait d'ailleurs la démolition des travaux militaires élevés par la Russie dans l'archipel; il réservait toutefois le règlement définitif de la situation militaire et navale des îles à une convention à conclure entre l'Allemagne, la Russie, la Finlande et la Suède et, éventuellement, les autres

(1) Rapport de la Commission des Rapporteurs, précité, p. 35.

Etats riverains de la Baltique (1). Il tendait ainsi au rétablissement du régime de démilitarisation, mais cette fois sur la base d'une convention à laquelle seules les Puissances baltiques participeraient. L'exclusion des influences franco-britanniques était le seul objectif que poursuivit en cette affaire la diplomatie allemande (2). On sait que le traité de Brest-Litowsk a été annulé par le traité de Versailles (3).

La Commission de juristes écarte aussi tout argument que l'on pourrait tirer du fait des fortifications élevées au cours de la guerre par la Russie. Il n'est pas *a priori* certain que ces travaux, de caractère essentiellement provisoire, tombent sous le coup de la prohibition édictée par la Convention de Paris. Mais admettons qu'il y ait eu infraction. Ni le fait de cette violation passagère de la promesse donnée, ni la tolérance témoignée à cet égard tant par les Puissances cosignataires que par la Suède n'ont pu avoir pour effet d'infirmer une convention établie dans l'intérêt permanent de la paix européenne. D'ailleurs la Russie a consenti par le Traité de Brest-Litowsk à la démolition de ces ouvrages militaires ; il n'est pas exagéré de voir dans l'acceptation de cette condition une simple reconnaissance de ses obligations internationales.

En définitive, il n'y a que l'abandon de la souveraineté russe sur les îles qui ait pu sérieusement mettre en question la persistance des charges de démilitarisation. Mais ce problème ne pouvait être résolu qu'à la suite d'un examen approfondi de la nature et des effets juridiques de la Convention de Paris. Là est le lien entre les deux questions que la Commission paraît d'abord vouloir séparer de façon peut-être un peu trop absolue.

(1) L'article 6 du Traité de Brest-Litowsk se trouva plus tard reproduit dans l'article 30 du traité conclu le 7 mars 1918 entre l'Allemagne et la Finlande.

(2) La Suède insista d'ailleurs auprès du Cabinet de Berlin pour que la question de l'Aland fût comprise dans les négociations de Brest-Litowsk. Voir rapport de la Commission des Rapporteurs, précité, p. 35.

(3) Le Traité germano-finlandais du 7 mars 1918 subit le même sort. Article 292 du Traité de Versailles : « L'Allemagne reconnaît comme étant et demeurant abrogés tous les traités, conventions ou accords qu'elle a conclus avec la Russie ou avec tout Etat ou gouvernement dont le territoire constituait antérieurement une partie de la Russie, ainsi qu'avec la Roumanie, avant le 1er août 1914 ou depuis cette date, jusqu'à la mise en vigueur du présent Traité. » Cf. art. 116 et 269, 6o.

Avec cette seule réserve — qui touche à la forme plus qu'au fond — nous adopterons la première conclusion du rapport : « Les stipulations de la Convention et du Traité de Paix du 30 mars 1856 concernant la démilitarisation des îles d'Aland sont encore en vigueur ».

***

Suivant l'opinion du gouvernement suédois la Convention de Paris a grevé le territoire alandais d'une servitude réelle dont la Suède est en droit d'exiger le respect (1).

La Commission des juristes a nettement repoussé ce point de vue. Elle invoque à cet égard deux arguments. L'un est d'ordre doctrinal et de portée générale : l'existence même de « servitudes » internationales, dans le « sens propre et technique » du terme, est aujourd'hui fort contestée. L'autre argument paraît plus spécial au cas des îles d'Aland et peut du reste être considéré comme une simple illustration de l'impropriété de la notion de servitude en droit international : c'est l'impossibilité où l'on se trouve de déterminer le territoire qui serait « dominant » par rapport au territoire « servant » de l'archipel. Ce territoire ne saurait en tout cas être celui de la Suède, puisque cette Puissance n'était point partie à la Convention de Paris.

On sait quel désarroi extrême règne actuellement dans la doctrine touchant la notion de servitude internationale. D'aucuns la tiennent pour absolument condamnable, surtout parce que incompatible avec le caractère absolu des souverainetés modernes. Ils entendent substituer partout la notion d'obligation à celle de charge réelle (2). D'autres, au contraire, et non

(1) « Le gouvernement suédois tient à déclarer qu'il est hautement désirable que le caractère de servitude réelle de la servitude pesant sur les îles d'Aland et les droits qui en découlent pour la Suède soient nettement constatés... » Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois à la Commission internationale de juristes (11 août 1920). Voir *Les Iles d'Aland, Documents diplomatiques* cités, p. 108.

(2) Nys, *Le droit international*, 1912, II, p. 319 et ss.; de Louter, *Le Droit international positif*, Oxford, 1920, I, p. 336. La doctrine des servitudes internationales, dit M. de Louter, est reléguée « depuis peu de temps au fin fond du magasin des antiquités internationales ». V. Liszt, *Das Völkerrecht*, 11e éd., 1920,

des moindres, considèrent celle-ci comme fort précieuse, *of great value* (Oppenheim). Mais entre ses défenseurs eux-mêmes on relève de surprenantes oppositions de vues. Ainsi Oppenheim estime que la notion de servitude n'implique aucune concession de droits souverains à l'Etat «dominant» sur le territoire servant et part de là pour soutenir la légitimité de servitudes internationales (1). Par contre M. Basdevant pense que l'exercice de droits souverains par l'Etat « dominant » est essentiel à la notion de servitude (2), et qu'en dehors de là nous avons affaire seulement à des droits encore mal définis, répondant à la notion des droits territoriaux mineurs dont parle Westlake (3).

Au point de vue de la théorie juridique, on regrettera peut-être la façon assez sommaire dont la Commission a écarté le concept de servitude réelle (4). Il n'est même pas bien sûr que la sentence du Tribunal d'arbitrage dans l'affaire des pêcheries des côtes de l'Atlantique (7 septembre 1910) ait contesté de manière absolue l'existence de servitudes internationales (5). Et c'est là somme toute l'unique témoignage qu'invoque la Commission.

D'autre part, il faut convenir qu'une discussion générale du problème des servitudes internationales eût été hors de pro-

pp. 70-71. V. Liszt admet toutefois que l'obligation « pèse sur le territoire » lorsqu'elle est établie en quelque sorte par un « contrat collectif », dans l'intérêt général. Même dans ce cas, d'ailleurs, l'analogie avec les servitudes de droit privé demeure lointaine.

(1) *International law*, 3e éd., I, p. 369, note 3: «The sovereignty of the State which grants a servitude to another State is indeed therely somewhat restricted, but no sovereign right accrues in consequence to the grantee. » Voir aussi p. 366; voir dans le même sens HALL, *A treatise on international law*, pp. 116-117.

(2) « L'Affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique », *Revue générale de Droit international public*, 1912, p. 520 : «Les servitudes internationales comportent le pouvoir de faire des actes juridiques; tant qu'il s'agit d'un simple droit de pêche — lequel s'exerce par des actes matériels qui sont le fait des individus — on n'est pas en présence d'une servitude internationale, car ce droit s'explique suffisamment par l'obligation incombant à un Etat de laisser les sujets de l'autre pêcher dans ses eaux territoriales. Il n'y a servitude internationale que si à ce droit de pêche s'ajoute le pouvoir pour l'Etat bénéficiaire de réglementer lui-même la pêche. »

(3) *International law*, Cambridge, 1910, I, Peace, ch. VI, p. 121 et ss.

(4) PH. MARSHALL BROWN, « «The Aaland Islands question », *American Journal of I. L.*, 1921, p. 271.

(5) En ce sens, BASDEVANT, *op. cit.; contra* OPPENHEIM, *op. cit.*, I, p. 365.

ɔos. Cette notion est aujourd'hui attaquée sur le fondement le théories passablement abstruses. On allègue le caractère bsolu de la souveraineté. On fait aussi valoir une conception ɔarticulière de la souveraineté, conception suivant laquelle la ouveraineté est un *imperium* pur, dégagé de tout caractère ɔatrimonial, sans aucun mélange d'éléments réels (1). Suivant ellinek la souveraineté dite territoriale serait un simple droit réflexe » de la *potestas imperandi* sur les habitants. Un Etat ıe pourrait donc avoir aucun droit réel d'aucune sorte. Des lonnées aussi purement théoriques et sur lesquelles règnent ant d'incertitudes eussent dépassé le cadre essentiellement ɔratique du travail de la Commission. Aussi bien ces objections lirigées contre la notion abstraite de servitude de droit inter-ıational n'ont sans doute point toute l'importance que certains eur attribuent. Car enfin les partisans les plus résolus de cette ıotion conviennent qu'elle est simplement analogique (2). Or, faire valoir des objections aussi générales et aussi profondes, n court bien quelque risque de s'en prendre à l'identité, que ıul n'a jamais soutenue, entre les servitudes de droit inter-ıational et celles de droit privé. Il ne reste plus alors qu'une uerelle de mots et le tout se réduit à la question de savoir si les nalogies sont ou non suffisantes pour justifier l'emprunt d'un erme qui appartient en propre à la langue du droit privé.

Mais cette méthode offre un inconvénient plus sérieux. C'est, épétons-le, autour de la notion abstraite de servitude inter-ıationale que s'agitent aujourd'hui la plupart des controverses. ıa solution du problème ne nous paraît guère susceptible d'être

(1) Jellinek, *Allgemeine Staatslehre*, 2e éd., 1905, p. 385 et ss.; *System der ubjetiven öffentlichen Rechte*, 1905, p. 76 et ss.; Hauriou, *Principes de droit ublic*, 1910, pp. 261-262. C'est sur cette conception de la souveraineté que se ɔndent la plupart des auteurs récents qui combattent la notion de servitude nternationale : Nys, *op. cit.*, II, pp. 319, 321; v. Liszt, op. cit., p. 70, n° 8; e Louter, *op. cit.*, I, p. 369; Perrinjaquet, *Des cessions temporaires de territoires* hèse), Bordeaux, 1904, p. 223. Laband (Le droit public de l'Empire allemand, rad. Gandilhon, I, pp.287 et ss.) reconnaît au contraire, l'existence de droits sou-erains de caractère réel.

(2) Despagnet-de Boeck, *Droit international public*, 1910, pp. 348-349: « L'expres-ion de servitude n'est employée ici qu'à titre d'analogie et faute de terminologie lus précise du Droit international. Il ne s'agit, en effet, que de restrictions à exercice de la souveraineté, et non, comme dans les servitudes, de démembrements e la propriété, laquelle... diffère essentiellement de la souveraineté. »

avancée de la sorte. Car il n'est pas *a priori* certain que toutes les espèces que la doctrine et le langage diplomatique sont accoutumés de couvrir de cette étiquette appartiennent à la même catégorie juridique. Leur parenté réelle demeure des plus incertaines. Il suffit, pour s'en convaincre, de constater les variations étonnantes que subit l'extension du nom de servitude chez les divers auteurs (1). Le travail préalable et directement utile au progrès juridique devrait consister dans une vérification méthodique des rapports entre les situations aujourd'hui groupées sous un vocable unique, simplement analogique et par là même de sens extrêmement vague. On pourra après cela, avec plus ou moins de profit, mais en tout cas en connaissance de cause, discuter de la convenance du concept de servitude à certaines situations de droit international.

Sous l'influence des classifications en usage dans la théorie des servitudes de droit privé, les internationalistes n'ont en général accordé qu'une assez médiocre attention à la distinction fondée sur le caractère tantôt militaire, tantôt économique des charges imposées à un Etat. Pourtant cette distinction, nécessairement sans équivalent en droit privé, répond, croyons-nous, à des situations de droit international radicalement différentes. On comprendra que nous n'entendons nullement donner à cette distinction la valeur d'une classification fondamentale des « servitudes » internationales; elle nous paraît simplement propre à faire ressortir la véritable nature juridique de la charge de démilitarisation (2).

Les charges de caractère ou à but économique consistent dans l'exercice d'une activité industrielle ou commerciale sur un territoire ou une portion de territoire étranger. Pratiquement ces

(1) Que l'on compare par exemple les charges que le *Manuel* de MM. Bonfils et Fauchille range sous le nom de « servitude »avec l'extension extraordinaire et certainement abusive que donne à ce vocable M. Labrousse (*Des servitudes en Droit international public*, thèse, Bordeaux, 1911).

(2) On pourrait aussi, par exemple, opposer les « servitudes » de caractère militaire aux charges qu'implique le régime des capitulations. Mais outre que de telles restrictions au droit de juridiction sont loin d'être rangées par tous les auteurs parmi les « servitudes » (en ce sens Labrousse, *op. cit.*, pp. 35 et ss.; *contra* Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, n° 337, et V. Liszt, *op. cit.*, § 16, IV), la comparaison serait de moindre intérêt parce que le régime des capitulations implique toujours l'exercice de droits souverains par l'Etat bénéficiaire. *V. infra.*

charges ont toujours un caractère « positif », car on ne saurait alléguer aucun intérêt licite pour imposer à un Etat une simple réduction de sa capacité économique. Quelle est la source du droit qu'exercent les nationaux bénéficiaires de la charge? La réponse ne saurait être douteuse. Les conventions internationales n'engendrent point de droits au profit des particuliers. C'est donc nécessairement de l'Etat dont ils relèvent, de l'Etat stipulant, qu'ils tiennent leurs droits. Sans doute, en vertu de la publication des traités en la forme ordinaire des lois par l'Etat étranger, ils peuvent aussi acquérir des droits directs vis-à-vis de cet Etat (1). Mais c'est là un phénomène postérieur, accidentel, dont l'absence en tout cas ne saurait en rien nuire à l'efficacité de la convention. La charge consiste donc dans l'exercice en territoire étranger d'un droit relevant de l'ordre juridique interne de l'Etat stipulant (2). On peut citer comme type d'une pareille charge le droit de pêche des Américains sur les côtes de Terre-Neuve, droit qui fut l'occasion de la sentence arbitrale célèbre rappelée plus haut.

Parfois cet Etat s'assure en outre un droit de réglementation ou tout au moins l'application de certaines règles de son droit national dans la portion de territoire grevée. La charge comporte alors une extension de la souveraineté nationale de l'Etat bénéficiaire en dehors de ses limites territoriales. Telle est la « servitude » minière établie en territoire prussien au profit de la Hollande par l'article 19 de la Convention des frontières d'Aix-la-Chapelle (1816). Elle implique la mise en vigueur de certains éléments de la législation nationale néerlandaise en Allemagne (3).

Entre ces deux hypothèses la différence nous paraît être de

(1) Jellinek, *System der subjektiven öffentlichen Rechte*, 1905, p. 327.

(2) M. Basdevant (*op. cit.*, p. 520) estime que le droit des particuliers « s'explique suffisamment par l'obligation incombant à un Etat de laisser les sujets de l'autre pêcher) dans ses eaux territoriales. » Nous tenons cette opinion pour inadmissible. L'obligation contractée par un Etat vis-à-vis d'un autre ne peut être pour les nationaux relevant de ce dernier la source d'aucun droit.

(3) Jhr. Mr. W. J. M. van Eysinga. *Ontwikkeling en Inhoud der Nederlandsche Tractaten sedert* 1813, p. 9; *Zeitschrift f. Völkerrecht*, p. 437; *American Journal of international law*, 1914, pp. 858-860.

degré plutôt que de nature (1). Dans les deux cas la charge imposée par convention internationale consiste pour l'Etat « servant » à subir sur son territoire l'exercice de droits fondés sur l'organisation juridique *interne* d'un Etat étranger. C'est sur cette organisation interne que reposent les droits de pêche, d'exploitation industrielle ou commerciale dont useront les nationaux de l'Etat bénéficiaire, comme aussi le pouvoir de réglementation dont cet Etat a pu s'assurer l'exercice en dehors de ses frontières.

Rien de semblable dans les charges de caractère militaire. Celles-ci n'impliquent aucune extension de l'ordre juridique interne de l'Etat « dominant » en dehors de ses limites territoriales. Considérons, en effet, le but ou l'objet de ces charges. Dans le cas le plus ordinaire, il s'agit d'une convention de démilitarisation, dont le but est de *garantir* un Etat contre le danger d'une agression de la part d'un autre Etat. Exceptionnellement, tout au moins si nous nous en tenons à l'époque contemporaine, la charge peut revêtir un caractère « positif » : c'est un droit de garnison, un droit de passage pour les troupes ou les navires de guerre. Ces stipulations sont dictées par le souci de faciliter la défense d'un Etat, ou tout simplement de lui assurer une plus grande liberté d'action militaire. Mais que la charge soit de caractère « positif » ou « négatif », elle intéresse toujours exclusivement les relations extérieures. C'est au profit de la souveraineté *extérieure* de l'Etat stipulant que la charge est établie. Or, la notion de la souveraineté extérieure est essentiellement différente de celle de la souveraineté interne. Celle-ci est une *suprema potestas*. Celle-là se ramène tout entière à l'idée d'indépendance, de liberté, en un mot de pleine capacité ou personnalité juridique internationale (2). La *potestas*, prérogative d'ordre purement interne, n'y intervient qu'à titre de condition de la personnalité internationale. Elle n'en saurait constituer une manifestation. Ce serait tomber dans d'insolubles contradictions que de prétendre ériger un droit stipulé au béné-

(1) *Contra* Basdevant, voir ci-dessus, p. 250, note 2.

(2) Despagnet, *Droit international public*, 1905, p. 82 : « La souveraineté externe est le pouvoir qu'a un Etat de s'affirmer comme personne morale indépendante vis-à-vis d'autres Etats » ; Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, 7e éd., p. 90 ; Hauriou, *Principes de droit public*, 1910, p. 454 et s.

fice exclusif de cette personnalité (ou, ce qui revient au même, de ses relations extérieures) en un droit de puissance sur une population ou sur un territoire quelconque. Car c'est précisément par cette puissance que se définit la souveraineté interne.

Tout droit qui n'intéresse que la souveraineté extérieure d'un Etat et par conséquent toute charge de caractère militaire consiste dans une relation de *personne à personne* de droit international. Sans doute l'existence de cette relation a pour effet de restreindre l'exercice de la souveraineté interne de l'Etat à qui elle est imposée. Et l'on part communément de ce point de vue pour confondre dans la même catégorie juridique « servitudes » militaires et « servitudes » économiques. Mais ce point de vue purement passif — auquel on s'attache au point de prétendre que seul il importe — est absolument insuffisant pour déterminer la nature juridique de la relation à laquelle nous avons affaire — comme il le serait en droit privé pour distinguer une obligation de ne pas faire d'une servitude véritable. La différence doit être recherchée du côté actif. Les « servitudes » économiques soumettent une portion de territoire à l'ordre juridique interne d'un Etat étranger. Les charges de caractère militaire, étant établies au profit exclusif des relations extérieures d'un Etat, ne peuvent dès lors consister qu'en des rapports de souverainetés extérieures.

Au reste cette relation, personnelle au sens large du terme, peut être conçue en deux sens différents. Elle peut se traduire par une véritable diminution de capacité, par une subordination, un assujetissement et, au point de vue actif, par une domination d'un Etat sur l'autre. C'est avec ce caractère qu'apparaissent généralement les charges militaires « positives », si fréquentes jadis dans le Saint-Empire Germanique [1]. Le développement remarquable de ces « servitudes » dans l'ancienne Allemagne paraît s'expliquer à la fois par l'extraordinaire complexité des frontières politiques et par une certaine solidarité résultant de la subordination commune des Etats à l'autorité impériale. Aujourd'hui les charges militaires de caractère positif sont

(1) Nys *op. cit.*, II, p. 320 et s., et la bibliographie indiquée.

l'un des signes les plus apparents d'une personnalité extérieure diminuée (protectorat, vassalité) [1].

Par contre, si l'on suppose l'égalité des parties contractantes le lien personnel qu'établit entre Etats une convention de charge militaire se résout nécessairement en un rapport obligatoire au sens propre et technique du terme.

Cette rapide analyse — que l'on voudra bien considérer comme un simple coup de sonde dans une matière encore si peu ordonnée — permettra de nous prononcer sur la question d'analogie avec le concept de servitude de droit privé. L'analogie nous paraît réelle, indiscutable même, dans le cas de « servitude » à but économique. De même que les servitudes de droit privé consistent dans une extension, un prolongement du droit de propriété sur un fonds voisin [2], de même celles-ci comportent une extension de l'ordre juridique interne d'un Etat sur un territoire étranger. Dans l'un et l'autre cas, la charge consiste dans l'extension exceptionnelle d'un régime juridique aménagé au bénéfice d'intérêts territorialement circonscrits. Simple analogie d'ailleurs. Il resterait à déterminer son utilité, c'est-à-dire dans quelle mesure elle est capable de justifier l'application « analogique » en droit international de certains principes de la théorie des servitudes de droit privé. L'examen de ce problème, singulièrement épineux, dépasserait évidemment le cadre de cette étude.

Mais pour nous le résultat essentiel est de constater l'absence de toute analogie entre les servitudes de droit privé et les situations internationales caractérisées par l'établissement de charges militaires. Les conventions relatives à cet objet ne peuvent engendrer entre parties contractantes également souveraines que des rapports de simple obligation.

La distinction faite ci-dessus implique de larges réserves à l'opinion que professe la Commission des juristes touchant la notion de servitude internationale en général. Mais elle

(1) Il en serait autrement si la charge, même positive, était imposée, non dans l'intérêt de l'une des parties et par un traité politique ordinaire, mais par un traité de caractère collectif et dans l'intérêt commun de la paix. Voy. *infra*, p. 259, note 1.

(2) WINDSCHEID, *Lehrbuch des Pandektenrechts*, 9e éd., 1906, I, § 209, 1.

outit d'autre part à l'entière justification de sa décision tou-
ant la nature juridique de la charge de démilitarisation. La
onvention de Paris n'a grevé le territoire alandais d'aucune
rvitude réelle.

Et pourtant, il est manifeste que la théorie classique des obli-
tions contractuelles, bien que rationnellement satisfaisante,
t tout aussi impropre à traduire la réalité des situations
ridiques issues de la plupart des clauses de démilitarisation.
ie l'on songe à la démilitarisation de Hüningen (1), à celle
s îles d'Aland elles-mêmes. L'extinction de ces charges par
simple changement de souveraineté apparaît aussitôt comme
e solution arbitraire, dictée par je ne sais quel caprice de
gicien. La volonté la plus certaine des Puissances qui les ont
ablies, la persistance des intérêts en cause, tout proteste contre
e. Nys est un des rares internationalistes qui semblent avoir
u à la possibilité de ramener intégralement la notion tradi-
onnelle de servitude internationale à celle d'obligation con-
actuelle internationale (2). Fabre est moins absolu et distingue
tre les limitations qui visent le gouvernement et celles qui
sent le territoire plutôt que le pouvoir gouvernemental (3). Von
szt fonde la distinction sur un autre terrain et oppose l'hypo-
èse où l'obligation est stipulée dans l'intérêt unilatéral de
me des parties à celle où elle résulte « en quelque sorte d'un
ntrat collectif » et intervient dans « l'intérêt général » (4).
ors, dit l'auteur, « l'obligation pèse incontestablement sur
territoire, de telle sorte qu'en cas de changement territorial,
e incombe à l'acquéreur; l'obligation prend par là un
ractère réel. » L'insuffisance de la théorie purement con-
actuelle se marque chez les deux derniers auteurs par un
tour à la notion de charge réelle. Mais il y a chez v. Liszt
ndication d'un principe fécond. Assurément l'on ne voit pas
r quel procédé logique l'auteur conclut du caractère d'intérêt
néral ou collectif de la stipulation au caractère réel de la

1) Sur ce cas, voir V. Liszt, *op. cit.*, p. 70; W. Krauel, *Neutralität, Neutralisation u. Befriedung*, Munich, 1915, p. 92.

2) *Op. cit.*, p. 327.

3) Fabre, *Des servitudes dans le droit international public*, 1901, p. 17 et s.

4) *Op. cit.*, p. 71.

charge qu'elle impose. Et la réapparition de cette derniè notion s'explique tout au plus par la convenance approximati de ses conséquences juridiques avec le but d'intérêt génér supposé poursuivi par les parties contractantes. Le défaut cette méthode est de nous replonger dans les brumes de l'an logie.

Mais le principe même de la distinction ouvre la voie à d développements juridiques pleins d'intérêt. Si l'on considère l conventions de démilitarisation, il est incontestable que da la plupart des cas ces conventions ne servent point seuleme les intérêts de la partie stipulante. Leur objet est beaucou moins de limiter l'exercice de la souveraineté de l'une d parties au profit exclusif de l'autre, que d'établir par cet limitation un régime capable de sauvegarder l'intérêt commu des relations pacifiques. La théorie classique des contrats saurait offrir aucune interprétation rationnelle de ces conve tions, pour ce motif fort simple que les volontés qui y concoure poursuivent des fins différentes. Du point de vue pureme contractuel, il convient de s'élever à la notion du traité génér ou collectif, du « law making treaty ». Nous rencontrons ici u application particulièrement intéressante de la distinctio désormais classique, entre le contrat (*Vertrag*), simple *negotiu* ou transaction entre intérêts divergents, et la *Vereinbarun* déclaration conjointe de volontés, fondée sur une communau d'intérêts et emportant la reconnaissance d'une règle de dro objectif [1]. C'est cette dernière notion qui a manifesteme inspiré v. Liszt, sans qu'il en ait tiré autre chose qu'un reto passablement illogique et superflu à l'idée de charge réel C'est au contraire le mérite du rapport de la Commissi d'avoir non seulement nettement établi le caractère d'intér général de la Convention de Paris, mais résolument pous jusqu'au bout toutes ses conséquences juridiques.

La conception si opportunément mise en œuvre par le rappo

(1) TRIEPEL, *Völkerrecht und Landesrecht*, p. 63 et s.; JELLINEK, *System der s jectiven öffentlichen Rechte*, 1905, p. 204 et s.; CHARLES DE VISSCHER, « Les lois la guerre et la théorie de la nécessité », (*Revue générale de Droit internatio public*, 1917, p. 102) ; pour les origines de la théorie de la *Vereinbarung* et un exp sommaire de ses diverses nuances, HAURIOU, *op. cit.*, p. 158, n° 1.

e la Commission vient compléter nos observations relatives la nature juridique des charges de caractère militaire. Nous vons dit que celles-ci ne pouvaient se concevoir entre Etats galement souverains qu'à titre de simples obligations. Et tant ue les intérêts particuliers de l'Etat souverain sont l'unique ause de l'obligation, celle-ci demeure nécessairement sous empire des théories strictement contractuelles. Mais si les arties ont en vue l'établissement d'un régime d'intérêt général permanent, la convention passe au rang de traité collectif, *aw making treaty*. Avec sa source, l'obligation elle-même hange de nature. De contractuelle, elle devient en quelque sorte gale.

On observera d'ailleurs que l'application de ce système se estreint nécessairement aux hypothèses où la charge imposée onsiste dans une pure obligation. Elle est évidemment inadmis-ible lorsque la charge consiste dans une extension extrater-itoriale de l'ordre juridique interne d'un Etat. Ainsi, si les onventions de charge militaire et en particulier les conventions e démilitarisation entraînaient l'acquisition de droits souve-ains par l'Etat stipulant sur le territoire grevé, il ne serait n aucune hypothèse permis de les ramener à la notion de traité énéral ou collectif. D'abord, parce qu'en pareil cas la charge e peut avoir pour cause que des intérêts particuliers, ou tout u plus une concordance passagère d'intérêts particuliers. En-uite, parce que cela conduirait à investir les traités collectifs l'un pouvoir de disposition sur les droits souverains et sur 'ordre juridique interne des Etats. Or, un tel pouvoir excède nanifestement la portée des règles objectives de droit interna-ional que ces traités ont pour seul objet d'élaborer. Il y a donc ontradiction avec la notion même du traité collectif (1). Les droits

(1) Pour les mêmes raisons, aucune charge militaire, même positive, imposée ar un traité général ou collectif, ne saurait être considéré comme impliquant une iminution de la personnalité juridique du ou des Etats auxquels elle serait mposée (voy. *supra* 256, note 1).

L'article 16, al. 3 du Pacte de la Société des Nations fournit un exemple ort remarquable, peut-être même unique, d'une pareille charge. « Ils (les membres le la Société) prennent les dispositions nécessaires pour faciliter le passage à ravers leur territoire des forces de tout membre de la Société qui participe à ne action commune pour faire respecter les engagements de la Société ». Ce droit le passage imposé à tous au profit de tous ne peut évidemment être conçu ni

souverains et l'ordre juridique interne des Etats échappent l'empire des règles de droit objectif et ne peuvent être étendu ou restreints par rapport à d'autres Etats que par voie d transaction particulière, c'est-à-dire de contrat (1).

Nous nous sommes efforcés de dégager les bases théorique du système adopté par la Commission. Il ne nous reste plu qu'à suivre les savants rapporteurs dans l'application concrèt qu'ils en ont faite au cas des îles d'Aland. Leur argumentatio se poursuit avec une vigueur et une logique remarquables, san le secours d'aucune fiction ou de pénibles analogies avec le situations de droit privé.

La Convention du 30 mars 1856 ne peut être considérée comm une convention d'intérêt particulier. Dès le 22 avril 1919, e depuis à maintes reprises (2), le gouvernement suédois avai attiré l'attention sur le caractère d'intérêt général européen qu'offrait le statut des îles d'Aland. Ce caractère ressort d façon indiscutable non seulement des circonstances politique générales, mais des travaux du Congrès de Paris et des terme mêmes de la Convention. Les préliminaires du traité de 185 portent (5e point) : « Les puissances belligérantes réservent le droit de produire *dans un intérêt européen* les conditions particulières etc. » Parmi ces conditions vint figurer en premier ordre une demande des Puissances alliées tendant à imposer à la Russie l'obligation de ne reconstruire ou créer aucun établissement naval ou militaire dans les îles d'Aland (Protocole de la 3e séance du Congrès de Paris). D'autre part, le préambule de la Convention du 30 mars indique expressément les fins d'intérêt commun poursuivies par les Puissances :

comme une charge réelle ni comme diminuant la capacité juridique des membres de la Société. La simple constatation du caractère réciproque de ce droit révèle une relation d'une nature juridique totalement différente. Et ceci montre combien il importe de déterminer le caractère particulier ou collectif d'un traité pour l'appréciation et la qualification des situations juridiques qui en découlent.

(1) C'est cette contradiction que n'apercevait pas le gouvernement suédois lorsqu'il alléguait à la fois le caractère réel de la charge imposée par la Convention et le caractère d'intérêt général européen de cette Convention.

(2) *Les Iles d'Aland*, Documents diplomatiques : Note du gouvernement suédois à la Conférence de Paris (22 avril 1919), p. 32; Mémoire du gouvernement suédois au Conseil de la Société des Nations (2 juillet 1920), p. 15; Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois... à la Commission internationale des juristes, etc. (26 juillet 1920), pp. 92-94; *idem* du 11 août 1920, p. 106.

Les Hautes Puissances contractantes voulant étendre à la mer ıltique l'accord si heureusement établi entre elles en Orient consolider par là les bienfaits de la paix ont résolu... »

Non moins significative à cet égard est la relation maintenue ır le Congrès entre la Convention de démilitarisation de Aland et le traité général. Cette Convention, dit l'article 33 ı Traité, « est et demeure annexée au présent traité et aura même force et valeur que si elle en faisait partie ». Les délé- ıés du gouvernement russe s'élevèrent vivement contre cette sposition qui consacrait « le caractère européen » de la Con- ntion. Mais c'est aussi « du point de vue européen » que les légués des gouvernements autrichien et britannique en parti- lier insistèrent pour l'annexion expresse de la Convention ı Traité (1).

Le gouvernement suédois, enfin, n'a pas manqué de rappeler ıppréciation émise à la Chambre des Lords le 5 mai 1856 par ›rd Clarendon, Secrétaire d'Etat pour les Affaires Etran- res et délégué au Congrès : « A treaty has been signed which is ınexed to the general treaty and is therefore part of the *tional law of Europe* which guarantees the possession of veden and Norway from aggression on the part of Russia » (2).

La Convention de 1856 constitue donc une clause de « droit ıblic européen », au même titre que d'autres dispositions du raité de Paris : ainsi celles qui concernent le droit de commerce ns la mer Noire et la navigation internationale sur le Danube. ; par sa nature, concluait le gouvernement suédois, « la con- ntion ne se limite pas aux Puissances qui l'ont signée ». En ralliant à cette opinion, le rapport de la Commission ajoute :

Les Puissances ont, en effet, dans de nombreux cas, depuis 15, et notamment lors de la conclusion de traités de paix, erché à établir un véritable droit objectif, dont les effets se nt sentir en dehors même du cercle des parties contrac- ntes » (p. 17).

Ainsi la Convention de Paris, véritable « règlement d'intérêts

1) Baron Hubner, *Neuf ans de souvenirs d'un ambassadeur d'Autriche à Paris*, pp. 405, 407, 410. Cité par le Mémoire présenté au nom du gouvernement dois... à la Commission internationale de juristes (26 juillet 1920). Voir *Les s d'Aland*, Documents diplomatiques cités, pp. 92-93.

2) Voir le mémoire précité, p. 93.

européens », dépasse les effets ordinaires des contrats et pe être la source de droits et d'obligations pour les Puissanc demeurées étrangères à sa conclusion. Telle est la thèse esse tielle de la Commission. Elle est fondée sur une expérien juridique qu'il serait difficile de contester. L'explication phénomène n'en demeure pas moins assez délicate.

Ni l'objet propre des traités collectifs, qui est l'établisseme d'une règle juridique, ni la communauté d'intérêts et de vu qui anime les parties, en un mot, rien de ce qui sépare ces trait des contrats proprement dits ne suffit à justifier une telle exte sion de leurs effets. La conclusion d'un traité collectif n'obli que les parties qui l'ont signé (1), parce que, tout comme u contrat, il est l'œuvre de volontés particulières. Quell qu'aient été la volonté et l'intention des Puissances contra tantes, elles n'ont pu à ce moment dicter une loi générale.

Ce n'est que progressivement, par l'accession expresse o tacite de Puissances tierces que les stipulations d'un trai collectif peuvent acquérir une telle portée. Comme le contra ou le traité politique ordinaire, le traité collectif n'est d'abor qu'un acte juridique, « c'est-à-dire une opération actuelle, éph mère, transitoire » (2). Le temps est nécessaire pour ériger so contenu en une institution de droit international (3), pour détacher peu à peu de sa base essentiellement subjective relative et l'asseoir sur des intérêts à la fois généraux et pe manents. C'est, pour emprunter la terminologie adoptée pa M. Hauriou (4), par des adhésions successives, non à l'acte jur dique comme tel, mais au « fait juridique » qui en est issu, qu les stipulations d'un traité deviennent des éléments du « dro public européen ». Incontestablement, le régime de démilitar sation imposé par la Convention de Paris a bénéficié de telle adhésions. Il n'en est sans doute pas de plus manifeste que celle qui résultent de l'accord du 30 décembre 1918 relatif à l démolition des fortifications élevées par la Russie, accord qu réunit les signatures de la Suède, de la Finlande et de l'Alle

(1) Bonfils et Fauchille, *op. cit.*, n° 53.
(2) Hauriou, *op. cit.*, p. 205.
(3) Lawrence, *The principles of international law*, p. 44.
(4) Hauriou, *op. cit.*, p. 145 et s.

ıagne, c'est-à-dire de trois Puissances demeurées étrangères la Convention de 1856.

Ces adhésions n'ont pas seulement pour conséquence de soumettre aux effets d'un Traité des Puissances tierces restées trangères à sa conclusion. Il faut aller plus loin, croyons-nous, t reconnaître l'inévitable et bienfaisante réaction de ces adhéions sur le sens et la portée originaire de l'acte. Elles contriuent à dégager un régime issu du concours momentané de olontés particulières des contingences qui limitaient leur orizon, des préoccupations plus ou moins égoïstes dont auune action humaine ne saurait être exempte. Que l'on compare ı formule étroite de la Convention de Paris avec celle qui a uidé les solutions de la Commission : ce n'est point le texte, 'est « la raison supérieure qui se trouve à la base des stipulaions de 1856 » qu'elle invoque. Ce serait la mission la plus levée d'une juridiction internationale de mesurer et définir e sens et la partie permanente des traités collectifs. On doit endre à la Commission des juristes cet hommage qu'elle n'a oint failli à cette tâche.

Au reste, si pour valoir comme élément du « statut politique » e la Baltique la Convention de Paris devait nécessairement ecueillir l'adhésion au moins indirecte ou tacite des Etats mmédiatement intéressés, le régime de démilitarisation n'en st pas moins, tant au point de vue juridique qu'au point de ue historique, avant tout l'œuvre des grandes Puissances. Il st certes malaisé de concilier ce rôle de « leadingpower », généalement assumé dans les traités collectifs par les Etats les plus uissants, avec le principe de l'égalité juridique des Etats (1). Mais ce principe n'est absolument défendable que dans une onception strictement individualiste et pour ainsi dire anarhique des relations internationales. Il est difficile de concevoir ucun progrès sérieux d'organisation internationale qui n'imlique point quelque sacrifice de cette égalité abstraite. Sans ousser plus loin l'examen de la question, il est juste d'observer ue le rôle directeur des grandes Puissances n'est point uniquenent fondé sur la force, mais dans une large mesure sur le

(1) Nys, *op. cit.*, II, p. 235 et s.

consentement tacite et raisonné des Etats de moindre impo tance [1]. On ne peut donc *a priori* refuser toute significatio juridique à l'inégalité des Etats. En tout cas le rôle souver heureux et bienfaisant de la prééminence des grandes Puis sances ne saurait être mis en doute. Le régime consacré par l convention de 1856 en est assurément un exemple frappant.

Les premières conséquences que la Commission des juriste ait tirées du caractère européen du règlement de 1856 sont rela tives aux conditions d'une modification ou d'une abrogatio éventuelle. La volonté unilatérale d'une Puissance quelconque comme aussi une convention intervenue entre quelques-une seulement des Puissances signataires, sont reconnues insuffi santes. Par contre, le rapport ne semble point mettre en dout la possibilité d'une abrogation absolue par les parties con tractantes [2]. Cette opinion paraît difficilement conciliabl avec la portée attribuée à notre Convention. Les stipulation de cette Convention n'ont pu acquérir la valeur d'une règle d « droit public européen » que par l'adhésion de Puissance tierces. Si à ce titre leur respect s'impose à ces Puissances celles-ci ont d'autre part un droit acquis au maintien de la situation ou du fait juridique auquel elles ont donné leur adhé sion. Les Puissances signataires pouvaient annuler l'acte de 1856; il nous paraît beaucoup plus douteux qu'elles pussen anéantir à l'égard de tous un fait, une situation juridique qu'elles n'ont pas été seules à établir. Les stipulations d'une convention ne peuvent devenir du droit objectif sans s'affran chir dans une certaine mesure de la dépendance exclusive des volontés particulières qui les ont d'abord consacrées. Et c'est en ceci, croyons-nous, que l'on pourrait trouver une limite opportune à la prééminence des grandes Puissances dans le règlement des intérêts européens. Nous estimons qu'un accord intervenu entre les seules Puissances signataires de la Con vention de Paris n'eût point suffi à priver la Suède, par exemple, des avantages qu'elle tenait de la démilitarisation des

(1) LAWRENCE, *The principles of international law*, p. 277.

(2) Voir *Arg. a contrario*, pp. 18-19 : « ... La Suède peut, comme puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de ce Traité tant que les parties contractantes ne l'ont pas abrogé. »

es d'Aland. Tout au moins une reconnaissance, une adhésion e sa part eût été indispensable à l'abolition totale du régime. La question n'offre du reste qu'un intérêt théorique. L'idée une participation de la Suède à une revision éventuelle de Convention de Paris semble, en effet, avoir été admise dès principe. C'est plutôt de la part de l'un des signataires de tte Convention que quelques difficultés pouvaient surgir. A faut de gouvernement reconnu, la Russie ne saurait actuelment intervenir dans l'élaboration d'un statut nouveau. Mais tte situation n'est après tout imputable qu'à la Russie elleême, et c'est avec raison, semble-t-il, que la Commission a timé qu'elle ne saurait empêcher « les autres contractants procéder à cette revision si elle s'impose ». Opinion qui paraît autant plus justifiable si l'on considère que la disposition de Convention de Paris s'est peu à peu dégagée de ses bases rticulières et en quelque sorte contractuelles, pour s'ériger, r l'accession de Puissances tierces, en un statut politique ropéen. Néanmoins, afin d'éviter toute complication, les prots actuels de « neutralisation des îles » réservent expresment en faveur de la Russie le maintien de la Convention de aris (1).

Le problème essentiel à résoudre était celui des effets du angement de souveraineté subi par les îles. La Commission a trouvé dans sa conception fondamentale une solution aussi mple qu'élégante et parfaitement appropriée aux circonsnces. C'est ici que se manifeste avec le plus d'évidence la périorité de cette conception sur les théories que l'on pourit appeler de l'obligation contractuelle et de la servitude elle.

En ce qui concerne la Russie, à qui le régime de démilitarisaon des îles fut imposé en 1856, il est évident que la perte de souveraineté l'a soustraite aux charges stipulées. Mais elle meure partie à la Convention et pour ainsi dire fondatrice statut. Ayant, dans un but de pacification générale, accepté observé de manière satisfaisante le régime de démilitarisation ors que la charge lui en incombait, on ne saurait aujourd'hui

(1) *Vide infra.*

lui refuser le bénéfice des garanties que ce régime lui off depuis que les îles ont passé sous une souveraineté étrangèr Le statut établi dans l'intérêt de la paix européenne est indépe dant de la personnalité des bénéficiaires. On remarquera qu cette solution, éminemment juridique et politiquement fo souhaitable si l'on tient compte de la position dominante d l'archipel sur la mer de Finlande, ne se concilie ni avec le sy tème de l'obligation contractuelle ni avec celui qui fait de démilitarisation une servitude réelle. Tout au moins, selon dernier, faudrait-il que l'abandon de la souveraineté russe e été accompagné d'un acte qu'en droit privé l'on appellerait u *deductio servitutis*. Mais la reconnaissance de l'indépendan finlandaise par le gouvernement russe (4 janvier 1918) ne co portait aucune réserve.

Pour apprécier la situation de la Finlande et de la Suèd la Commission avait à tenir compte des deux solutions possibl du différend : reconnaissance de la souveraineté finlandais ou au contraire organisation d'un plébiscite dont le résult certain devait être l'attribution des îles à la Suède.

Si la souveraineté de l'Aland était reconnue à la Finland elle devait respecter les obligations découlant de la démilitar sation, non point comme héritière de la Russie, mais en no propre, comme Puissance soumise à une règle d'ordre publ européen. On aboutit à la même solution si l'on admet le cara tère réel de la charge de démilitarisation. Et c'est bien ce q valut à cette conception théorique la faveur du gouvernemen suédois. Mais on peut aussi bien, et de façon beaucoup plu rationnelle, sauvegarder les intérêts légitimes de la Suède « e adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit bien e effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non d simples obligations politiques individuelles et subjectives (p. 18).

Quant à la Suède, il est évident qu'aucun recours aux théorie purement contractuelles ne saurait lui assurer un droit, ni rée ni personnel, au respect de la Convention de Paris. Elle n'es point parmi les signataires de la Convention. Elle ne saurai même se prévaloir d'une opération juridique beaucoup plu délicate et d'application incertaine en droit international, nou

ulons dire la stipulation pour autrui. Car il n'est fait dans tte Convention aucune mention de la Suède « ni comme devant iser un droit dans ses stipulations, ni même comme devant ofiter de ses stipulations ». Pourtant les intérêts suédois ont premier chef préoccupé les Puissances signataires. L'interétation fondée sur les notions purement contractuelles est nifestement trop étroite. La démilitarisation des îles fut visagée non comme l'objet d'une transaction entre intérêts vergents, mais comme le moyen de garantir les intérêts comns de la paix dans les régions baltiques. « Les Puissances gnataires du Traité de Paris, a fait valoir le gouvernement édois, ont voulu créer, quant aux îles d'Aland, une situation i aurait force et valeur, non seulement entre ces Puissances êmes, mais aussi en faveur des autres Etats intéressés, en emier lieu la Suède » (1). D'ailleurs, à plusieurs reprises, la ède a revendiqué ses droits au maintien du statut des îles. peut à cet égard rappeler son attitude au cours des tractans qui précédèrent la déclaration dite de la Baltique (1908), s représentations au gouvernement russe au sujet des travaux litaires élevés par la Russie au cours de la dernière guerre, enfin sa participation à la Convention relative à la démoli-n de ces travaux (31 décembre 1918). Les Puissances signaires n'ont élevé aucun doute quant à la légitimité de ces étentions. On pourrait même trouver leur confirmation dans assurances que la Russie a données à la Suède du caractère ovisoire des fortifications élevées dans l'Aland, ainsi que ns le soin qu'ont pris les gouvernements français et britanque d'informer le Cabinet de Stockholm des assurances anagues qu'ils avaient reçues du côté russe.

Le rapport des juristes a donc estimé qu' « à raison du ractère objectif du règlement de la question des îles d'Aland r le Traité de 1856, la Suède peut, comme Puissance immédiatement intéressée, réclamer le respect des stipulations de traité ».

Reste à considérer l'autre hypothèse, celle où la Suède, en

1) Mémoire présenté au nom du gouvernement suédois... à la Commission internationale de juristes (26 juillet 1920). Voir *Les Iles d'Aland*, Documents diplotiques cités, p. 93.

suite d'un plébiscite, obtiendrait la souveraineté des îles. C
même « caractère objectif du règlement » de 1856 domine
situation. Les intérêts qu'invoquait tout à l'heure la Suèd
sont maintenant ceux de la Finlande. C'est à la Suède qu'incon
berait l'observation du régime de démilitarisation. La Commi
sion des juristes souligne avec raison la solution particulièr
ment inadmissible à laquelle on arriverait en ramenant l
effets de la Convention à la constitution d'une servitude réel
au profit de la Suède. La confusion entre le fonds dominan
(Suède) et le fonds servant (l'Aland) amènerait en effet néces
sairement l'extinction de la charge. Ainsi, suivant que la sou
veraineté des îles est attribuée à la Suède ou à la Finland
l'application de ce système se traduirait par des situation
de la plus choquante inégalité. Inégalité choquante, disons-nou
Elle ne le serait en aucune façon, elle serait aussi rationnell
que dans la théorie des servitudes de droit privé, si la charg
n'avait d'autre fondement que des intérêts particuliers. C
qu'une telle solution offre ici *a priori* de défectueux est bien
à notre sens, une preuve décisive que la Convention de Pari
ne saurait être envisagée comme un contrat, c'est-à-dire comm
une transaction entre intérêts divergents, et qu'elle est au con
traire le fruit de volontés concordantes pour la sauvegard
d'intérêts généraux. L'appréciation finale de cette Conventio
par la Commission des juristes vaut d'être citée : « La raiso
supérieure qui se trouve à la base des stipulations de 1856 es
en effet le désir d'empêcher qu'une influence trop grande puiss
être acquise par la Puissance possédant le point stratégiqu
si important de l'archipel d'Aland. Cette raison garde tout son
poids, quels que soient les changements territoriaux qui puissen
avoir lieu » (p. 19).

Nous ne pouvons terminer l'analyse de cette partie fort
remarquable du rapport de la Commission des juristes sans
suggérer l'application qui pourrait être faite de ces conceptions
à d'autres hypothèses de démilitarisation. Nous avons en vue
notamment la démilitarisation de la ville de Huningen imposée
dans l'intérêt de la ville de Bâle par l'article 3 du Traité de
Paris du 20 novembre 1815; celle de la côte de Melilla imposée
par l'article 7 de l'accord marocain de 1904, et enfin, à l'heure

tuelle la plus importante de toutes, celle qui porte défense l'Allemagne de maintenir ou de construire des fortifications it sur la rive gauche du Rhin, soit sur la rive droite à l'ouest une ligne tracée à 50 kilomètres à l'est de ce fleuve (art. 42 ı Traité de Versailles du 28 juin 1919) (1).

*
* *

Nous avons rappelé plus haut les vœux émis par la Suède voir compléter les clauses de la Convention de Paris par un gime de « neutralisation garantie ». Conformément à ces vues, gouvernement suédois remit à la Commission des rapporteurs signée le 20 septembre 1920 par le Conseil de la Société des ations, un « avant-projet de convention relative à la neutralisa- on des îles d'Aland ». Peu de jours après le gouvernement nlandais communiquait à la même Commission un projet d'une rtée sensiblement analogue (2). Cependant l'échange des pro- ts entre les deux gouvernements amena aussitôt du côté édois certaines observations qui soulignèrent quelques diver- nces assez notables.

Nous plaçons ici en regard les dispositions essentielles des ux projets (3).

I

Avant-projet suédois.

ARTICLE 3.

Il est interdit d'élever des forti- ations sur les îles d'Aland. Il est terdit d'y établir des ports de erre, des stations de sous-marins d'aviation militaire, des casernes

II

Avant-projet finlandais.

ARTICLE 3.

La Finlande s'engage à ne pas élever des fortifications sur les îles d'Aland, à ne pas y établir des ports de guerre, des stations de sous-marins et d'aviation militaire,

(1) Il est beaucoup d'autres clauses de démilitarisation que l'on range parfois rmi les « servitudes internationales », mais qui ne sont généralement que des ments d'un régime beaucoup plus complexe, en particulier du régime de « neutra- ation locale » ou *Befriedung*. Voir KRAUEL, *Neutralität, Neutralisation u. Befrie- ng*, Munich, 1915, pp. 91-92.

(2) Rapport de la Commission des rapporteurs, précité, p. 36.

(3) Les deux projets forment les annexes 7 et 8 du Rapport. L'article 1er du ojet suédois consacrait de façon assez inopportune le principe du plébiscite en veur de la population alandaise. Voici à cet égard les justes observations des pporteurs, p. 36.

ou des bâtiments d'entrepôts et des ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

Les eaux territoriales des îles d'Aland seront fermées à tous navires de guerre appartenant à des Puissances autres que celle qui possède la souveraineté sur l'archipel. Il est également interdit à ces mêmes Puissances d'introduire dans l'Archipel ou dans ses eaux territoriales des troupes ou du matériel de guerre et de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

ARTICLE 4.

Nonobstant l'interdiction, statuée à l'article 3, d'établir des ports de guerre dans les îles d'Aland, il sera loisible en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel, de poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrissage et le passage des navires de guerre dans l'archipel.

des bâtiments d'entrepôts et de ateliers destinés à l'armée ou à la marine.

ARTICLE 4.

Il est interdit à toute Puissance d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des navires de guerre, des troupes et du matériel de guerre, ainsi que de faire passer leurs aéronefs militaires au-dessus du territoire ou des eaux territoriales de l'archipel.

Nonobstant cette interdiction la Finlande est autorisée :

I. A maintenir dans l'archipel et dans ses eaux territoriales, ainsi qu'à y introduire en temps de paix, des troupes et des navires de guerre en quantité et en nombre nécessaires pour le maintien de l'ordre intérieur.

II. A disposer librement de l'archipel et de ses eaux territoriales pour la défense de la République dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre Puissance.

III. A poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales de l'archipel et à prendre toutes dispositions d'ordre militaire en vue d'assurer le respect de la neutralité de l'archipel et dans toutes circonstances autres que celle mentionnée ci-dessus, où cette neutralité se trouverait menacée.

ARTICLE 5.	ARTICLE 5.
Les stipulations des articles 3 et 4 sont censées faire partie intégrante du droit public européen. Les Hautes Parties contractantes se garantissent collectivement l'exécution et s'engagent à se prêter un mutuel appui à cet égard.	Idem.
ARTICLE 6.	ARTICLE 6.
En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, les mesures militaires nécessaires pour assurer l'exécution de la garantie susvisée pourront être effectuées nonobstant les dites stipulations.	En cas de violation par un Etat, signataire ou non de la présente convention, en temps de paix ou en temps de guerre, des stipulations des articles 3 et 4, des mesures militaires seront prises par la Finlande afin d'assurer l'exécution de la garantie susvisée. En cas d'insuffisance de ces mesures, d'autres en pourront être effectuées par les Puissances garantes, nonobstant les dites stipulations.

L'un et l'autre projet apportent un ensemble de règles complémentaires au régime de démilitarisation. Avant d'insister sur leurs divergences, constatons que tous deux visent exclusivement le territoire alandais sans engager à aucun titre les relations extérieures des Etats suédois ou finlandais comme tels. Il peut dès lors paraître assez inexact et même fâcheux au point de vue de la précision des idées de parler d'une neutralisation des îles d'Aland. Cette terminologie, bien qu'autorisée par la pratique diplomatique et une grande partie de la doctrine, prête à confusion. C'est qu'entre la neutralisation proprement dite et la « neutralisation locale » ou « territoriale » la différence n'est pas seulement dans l'étendue des territoires qu'elles affectent, elle est dans la nature des situations juridiques. La neutralisation, comme la neutralité (temporaire ou volontaire), consiste essentiellement dans une relation d'Etat à Etat [1].

(1) KRAUEL, *Neutralität, Neutralisation und Befriedung*, Munich, 1915, p. 14-15, 45.

Seuls des Etats peuvent être sujets et objets des relations ju diques de neutralité ou de neutralisation. Comme l'observe notre sens très justement Krauel, il est aussi impossible concevoir une neutralisation partielle qu'une neutralité (volo taire) limitée à une portion de territoire.

Laissant de côté l'impropriété d'un terme, d'ailleurs consac par la pratique, le régime que nos projets visent à instaur et auquel une partie de la doctrine allemande réserve le no de *Befriedung*, peut être caractérisé de la manière suivant C'est un ensemble d'interdictions conventionnelles tendant soustraire un territoire à toute opération militaire de la pa d'un Etat quelconque, aussi bien de la part de l'Etat souverai pour sa propre défense, que de la part d'un Etat étranger. C que ce régime a de commun avec la neutralisation propreme dite, c'est son origine conventionnelle, c'est aussi l'inviolabilit d'un territoire. Mais il s'en sépare à d'autres points de vu essentiels. Il laisse intacte l'autonomie des relations d'Etat Etat. Il restreint d'autre part la liberté d'action défensive d l'Etat auquel il est imposé.

Reprenons à présent l'analyse des dispositions de nos projets

Tous deux consacrent expressément l'interdiction d'effectue des travaux de caractère militaire sur les îles d'Aland (I, art. 3 alin. 1; II, art. 3). Et tous deux joignent à cette charge un contrepartie : c'est l'inviolabilité absolue [1] des eaux territo riales alandaises et de l'archipel lui-même (I, art. 3, alin. 2 II, art. 4, alin. 1). Ces dernières stipulations modifient du tou au tout le caractère du régime établi par la Convention de Paris L'obligation unilatérale se transforme en un système de droit et d'obligations réciproques.

Mais le régime de neutralisation locale ou *Befriedung* ne se laisse point ramener à la simple juxtaposition d'une clause d'inviolabilité territoriale à une clause de démilitarisation.

La démilitarisation simple n'empêche nullement l'Etat sou verain d'utiliser, en cas de guerre, le territoire grevé à des fins militaires. Même l'exécution, dans ces circonstances, de travaux militaires de caractère provisoire paraît conciliable avec les

(1) On remarquera le caractère absolu de cette inviolabilité qui va jusqu'à inter dire l'accès des eaux territoriales aux navires de guerre, même en temps de paix

tipulations d'une pareille clause. La neutralisation locale, au ontraire, comporte essentiellement une interdiction à l'Etat ouverain d'utiliser le territoire « neutralisé » pour sa propre léfense [1]. Cependant le projet suédois ne contient à cet égard ucune prohibition, aucun engagement de la part de l'Etat; il ie ferme l'accès des eaux territoriales alandaises et des îles u'aux navires de guerre et aux troupes étrangères; il réserve l'Etat souverain la plus entière liberté d'action militaire. On emble n'avoir pas pris garde que cette liberté d'action militaire st absolument inconciliable avec l'inviolabilité territoriale que e projet prétend consacrer d'autre part. Car cette inviolabilité onstituerait pour les Etats étrangers une charge sans contre-artie et consacrerait au point de vue militaire une supériorité nadmissible au profit de l'Etat souverain. Sans doute, dans e régime de neutralisation proprement dit, nous voyons cette nviolabilité territoriale s'accorder avec le droit pour l'Etat ieutralisé de se livrer sur son territoire à toutes les opérations nilitaires qu'exige sa défense. Mais cet accord n'est possible u'à raison de l'obligation réciproque que ce régime impose ux Etats contractants et à l'Etat neutralisé de maintenir entre eux des relations pacifiques. Supprimez cette relation d'Etat à Etat et rendez ainsi à l'Etat jadis neutralisé sa liberté otale d'action militaire, même pour l'agression, l'inviolabilité erritoriale apparaîtra aussitôt comme un privilège absurde et ontraire à l'égalité naturelle des Etats dans la guerre.

Le projet finlandais contient un principe entièrement conforme à la notion rationnelle de la neutralisation locale. Article 4, 1 : Il est interdit à *toute* Puissance d'introduire dans l'archipel ou dans ses eaux territoriales des navires de guerre, etc. » Mais il y apporte aussitôt de graves restrictions. Passons sur le maintien par la Finlande en temps de paix « des troupes et des navires de guerre en quantité et en nombre nécessaires pour le maintien de l'ordre intérieur ». Le but allégué ne permettrait guère à la discussion de se maintenir sur le terrain juridique, et l'on peut se borner à en retirer une vive impression de la vaillance du peuple alandais. La seconde

(1) Krauel, *op. cit.*, p. 48 et s.

réserve présente au contraire un intérêt juridique des plus marqués : « Nonobstant cette interdiction (d'introduire des navires de guerre, des troupes, etc.) la Finlande est autorisée...

2° A disposer librement de l'archipel et de ses eaux territoriales pour la défense de la République dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre Puissance. »

Encore une fois, nous relevons une fâcheuse confusion entre le régime de neutralisation proprement dit et le régime de caractère purement local qu'entendent consacrer l'un et l'autre projet. La neutralisation autorise, impose même toutes opérations militaires nécessaires à la défense de l'Etat neutralisé. Mais c'est qu'elle suppose une agression injuste, contraire au droit. Rien de semblable ici. La Finlande n'a en vertu du présent projet, aucun droit au maintien de relations pacifiques avec aucune Puissance. Si un conflit éclate, il est inadmissible qu'elle oppose à l'Etat ennemi l'inviolabilité d'un territoire qu'elle même serait en droit d'utiliser pour ses opérations militaires. Il faut le répéter, à défaut d'une relation particulière d'Etat à Etat, garantissant le maintien de leurs relations pacifiques, dans l'état de liberté naturelle et d'égalité des Etats, la contradiction est insoluble entre l'inviolabilité territoriale et le droit de libre défense.

C'est pourtant ce droit que les deux projets ont en définitive prétendu réserver à l'Etat qui aurait la souveraineté des îles. Sans doute la Finlande spécifie expressément qu'elle ne reprendra sa liberté d'action militaire qu'au cas d'agression. Mais l'expérience a assez montré combien minime est la valeur pratique de la distinction entre guerres d'agression et guerres défensives.

L'inviolabilité territoriale locale, nous l'avons dit, a pour contre-partie nécessaire l'obligation de l'Etat souverain de s'abstenir de faire de ce territoire le théâtre d'opérations militaires. Cependant cette obligation n'est pas et ne saurait être absolue. Que l'Etat souverain ne puisse user de ce territoire pour y entreprendre une agression contre ses voisins, c'est de toute évidence. Qu'il ne puisse en user librement pour sa propre défense, nous avons vu que c'est une nécessité ; car s'il le pouvait, l'inviolabilité de ce territoire placerait l'ennemi en

tuation d'infériorité, et cette inégalité dans la guerre est ce u'il y a de plus contraire au monde à l'égalité que nous supposons exister entre Etats. Mais l'inviolabilité territoriale ne erait pourtant qu'un vain mot si l'Etat souverain n'avait le roit d'en assurer le respect. Il faut donc admettre qu'en cas e violation, l'Etat souverain recouvre toute la liberté d'action écessaire à la défense du territoire. C'est du reste un droit u'on ne saurait lui refuser sans rétablir, à son détriment cette ois, cette inégalité dans la guerre qu'on ne peut concevoir ntre Etats parfaitement libres dans leurs relations. Ainsi se ustifient pleinement les dispositions des articles 6 des deux rojets.

L'inviolabilité territoriale locale n'a pas seulement pour comlément cette liberté d'action militaire nécessaire pour assurer a défense en cas de violation. Elle réagit aussi très sensiblement ur la démilitarisation et vient en tempérer la rigueur. La clause le démilitarisation se traduit par une interdiction absolue, rutale, sans distinctions quant à la portée et aux diverses fins ossibles des travaux militaires. Dans le régime que nous considérons, cette interdiction ne figure plus que comme moyen l'empêcher le territoire de devenir le théâtre d'opérations nilitaires. Son étendue se mesure sur ses fins. Elle ne doit pas pouvoir faire obstacle aux travaux militaires reconnus indispensables pour permettre à l'Etat souverain de s'opposer efficacement à une violation. Voilà pourquoi les deux projets s'accordent pour excepter certains travaux de la prohibition absolue de la Convention de Paris. Nonobstant l'interdiction statuée à l'article 3, la Suède se réserve le droit, « *en vue d'assurer la neutralité de l'archipel* », de poser des mines à titre temporaire dans les eaux territoriales et de prendre toutes dispositions nautiques requises pour l'atterrisage et le passage de navires de guerre dans l'archipel. Le projet finlandais est beaucoup plus large et autorise la Finlande à prendre « toutes dispositions d'ordre militaire en vue d'assurer la neutralité de l'archipel » (II, art. 4, 3). Mais il réserve en outre à la Finlande le droit de disposer librement de l'archipel et de ses eaux territoriales « pour la défense de la République dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre Puissance » (Art. 4, 2).

Ainsi, en cas d'agression contre la Finlande, celle-ci se trouverait en toute hypothèse autorisée à élever dans les îles tous travaux militaires qu'elle jugerait bon [1]. Le projet semble vouloir justifier cette disposition en alléguant la « menace » de violation qui résulterait de toute guerre d'agression dirigée contre la Finlande. Nous estimons que c'est là brouiller la limite entre le droit incontestable de défense de l'inviolabilité de l'archipel, et la faculté, inadmissible, de fortifier les îles pour la défense de la Finlande. La Finlande ne saurait à cet égard se prévaloir de l'exemple suivi par la Russie au cours de la dernière guerre, car le régime de simple démilitarisation auquel se trouvaient alors soumises les îles ne garantissait nullement celles-ci contre une occupation ennemie. Au reste, la concession d'un tel droit irait directement à l'encontre du but essentiel du régime, car en pratique il amènerait à peu près inévitablement une violation du territoire alandais.

Résumons brièvement notre appréciation sur le mécanisme essentiel des deux projets. Le projet suédois par son silence, le projet finlandais par d'expresses réserves, consacrent l'un et l'autre au profit de l'Etat souverain une liberté d'action militaire qui ne peut se concilier avec les obligations qu'ils imposent aux Puissances contractantes touchant l'inviolabilité du territoire alandais. En ce qui concerne la démilitarisation, les restrictions formulées par le projet suédois paraissent se renfermer dans les justes bornes des nécessités de la défense des îles. Au contraire, le droit de libre disposition que stipule le projet finlandais « pour la défense de la République » paraît incompatible, tant au point de vue théorique qu'au point de vue pratique, avec une inviolabilité effective de l'archipel.

Nous nous bornerons à cette appréciation de caractère purement juridique. Le point de vue des nécessités militaires ne saurait être tranché par nous. Nous imiterons en ceci la sage réserve, très injustement attaquée, de la Commission des Rapporteurs. On peut certes prévoir que l'accord entre les pays directement intéressés sera malaisé à établir.

Il y a entre les deux projets d'autres divergences sur les-

[1] Voir à ce sujet les observations du gouvernement suédois, Rapport de la Commission des Rapporteurs, annexe 9.

quelles nous croyons inutile d'insister. Ainsi le projet finlandais (art. 2) assigne en principe aux eaux territoriales alandaises une largeur exceptionnelle de quatre milles, la limite normale de trois mille étant gardée aux eaux territoriales qui entourent les îles situées en dehors des eaux territoriales continues de l'Aland. Le gouvernement suédois a fait observer que cette limite est incompatible « avec le Traité des frontières de 1810, ainsi qu'avec la description des frontières de 1888, selon lesquels les eaux territoriales d'aucune des Parties ne peuvent être étendues au delà de la ligne de milieu y fixée » (1).

Les articles 5 des deux projets sont conçus dans les mêmes termes. Ils énoncent deux principes importants.

Les règles relatives à la démilitarisation comme à l'inviolabilité du territoire alandais sont censées faire partie du « droit public européen ». C'est la consécration expresse et l'extension au nouveau régime de la conception si heureusement développée par la Commission des juristes.

Le second principe place ce régime sous la garantie collective des Hautes Parties contractantes (2). Parmi celles-ci figurent toutes les Puissances baltiques, à l'exception de la Russie. Aussi l'article 7 des deux projets stipule-t-il : « En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties contractantes d'un gouvernement russe permette à la Russie d'accéder à la présente Convention, les stipulations du Traité de Paris du 30 mars 1856 et de la Convention y jointe comme troisième annexe resteront en vigueur concurremment avec les dispositions de la présente Convention. » Le maintien en vigueur des stipulations de la Convention de Paris au profit de la Russie pourrait susciter quelques difficultés. Ainsi que nous l'avons observé, le nouveau régime apporte certaines atténuations à l'interdiction d'effectuer des travaux de caractère militaire.

* * *

Le Conseil de la Société des Nations s'est montré soucieux d'éviter tout retard dans la solution du différend finlando-

(1) Rapport de la Commission des Rapporteurs, annexe 9.

(2) Elles sont énumérées dans le préambule du projet suédois dans l'ordre suivant : Suède, Allemagne, Danemark, Finlande, France, Grande-Bretagne, Italie, Pologne.

suédois. Nous mettions la dernière main à cette étude quand sa décision est intervenue.

Depuis le 20 septembre 1920, date de sa désignation, la Commission des Rapporteurs, composée de MM. Beyens, F. Calonder et Abram J. Elkus, s'était livrée à une enquête minutieuse sur toutes les circonstances capables d'éclairer le Conseil. L'important mémoire qu'elle déposait à Genève le 16 avril 1921 vint jeter sur l'affaire un jour bien différent de celui sous lequel elle avait apparu dans le rapport de la Commission des juristes. Tout en se ralliant à la thèse de la compétence du Conseil, il concluait à la souveraineté indiscutable de la Finlande sur les îles, rejetait le prétendu droit au plébiscite. Il proposait, d'autre part, en faveur des populations alandaises, diverses mesures de protection. Enfin il approuvait le principe d'une neutralisation des îles sous la garantie collective des Puissances, tout en réservant à l'appréciation des experts les dispositions d'ordre militaire. Ce document, si riche d'informations historiques, politiques et économiques, d'une inspiration sereine dégagée de tout parti pris politique comme de tout apriorisme théorique, ne pouvait manquer de produire une impression considérable sur le Conseil.

Les derniers débats s'ouvrirent devant le Conseil au cours de la session de juin. Les efforts de M. Branting, premier délégué suédois dans l'affaire d'Aland tendirent principalement à différer encore la solution du litige (séance du 20 juin). Il fit notamment valoir que la Commission des rapporteurs s'était déclarée incompétente sur la question de la neutralisation de l'archipel. Or cette question étant vitale pour la sécurité de la Suède, il était inadmissible que le Conseil se prononçât sur la souveraineté des îles avant d'être pleinement éclairé à cet égard. « Le gouvernement suédois, concluait M. Branting, demande que l'examen de la neutralité de l'archipel soit confié à une Commission d'experts militaires. » D'autre part, il attira l'attention sur la divergence entre le rapport de la Commission des juristes et celui de la Commission des rapporteurs quant à la souveraineté de l'archipel.

De son côté M. Enkell, délégué du gouvernement finlandais, renouvela l'affirmation des droits souverains de la Finlande

t représenta les dangers qui résulteraient de la concession lu droit de libre disposition à des fractions de peuple. Il insista ur l'importance statégique des îles au point de vue de la défense le la Finlande. Par ailleurs, le gouvernement finlandais était rêt à augmenter les garanties d'autonomie accordées aux alanlais en 1920 et à se conformer à la plupart des mesures proposées par la Commission des rapporteurs. Les garanties ffertes par la Finlande ne laissaient rien subsister des motifs ui eussent pu justifier le rattachement des îles à la Suède.

Après la réplique de M. Branting, le Conseil entendit encore leux représentants de la population alandaise, MM. Erikssen t Carlsson. Il résulte de leurs réponses que la population de 'archipel jouit de la plus complète liberté dans l'emploi de la angue suédoise, seule enseignée dans les écoles; la liberté religieuse est entière et nulle inégalité politique n'atteint les alanlais. Seules des raisons de sentiment et de tradition font désirer à la population son retour à la Suède, en dépit de toutes les garanties supplémentaires qui pourraient lui être accordées (1).

Les débats étant clos, les représentants des gouvernements finlandais et suédois se déclarèrent prêts à accepter loyalement la décision du Conseil. M. Fisher, délégué de la Grande-Bretagne fut chargé de préparer un projet de décision. Le texte suivant fut adopté à l'unanimité des membres du Conseil.

Le Conseil décide :

1° La souveraineté des îles Aland est reconnue comme appartenant à la Finlande;

2° Toutefois, la paix générale, l'avenir des relations cordiales entre la Finlande et la Suède, la prospérité et le bonheur des îles elles-mêmes ne peuvent qu'être confirmés par des mesures portant : *a*) sur des garanties nouvelles données à la population des îles; *b*) sur la neutralisation et la non-fortification de l'archipel;

3° Les garanties nouvelles à insérer dans la loi d'autonomie devront avoir notamment pour objet de conserver la langue suédoise dans les écoles, de maintenir les propriétés foncières entre les mains des habitants, de fixer des limites raisonnables

(1) Résumé des débats d'après le *Monthly summary of the League of Nations*, 1er juillet 1921, p. 40, et *Le Temps*, 21 juin 1921.

à l'acquisition du droit de vote par les immigrants et d'assure la nomination d'un gouverneur jouissant de la confiance de l population;

4° Le conseil ayant reconnu que les meilleures solutions e ce qui concerne les garanties seraient dans un accord entre le représentants de la Finlande et ceux de la Suède, au besoi avec le concours de la Société des Nations, cet accord va êtr recherché du consentement des deux parties. Au cas où l'accor ne se réaliserait pas, le Conseil fixerait lui-même les garantie qui lui paraîtraient devoir être insérées par voie d'amendement dans la loi d'autonomie du 7 mai 1920, et dans tous les cas l Conseil de la Société des Nations veillera à l'application de ce garanties;

5° Un accord international en vue de la non-fortification e de la neutralisation de l'archipel doit garantir au peuple suédois et à tous les pays intéressés que les îles Aland ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire. A cet effet, la convention de 1856 doit être remplacée par un accord plus large placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées y compris la Suède. Le conseil estime que cet accord devrait se conformer dans ses grandes lignes au projet suédois de convention pour la neutralisation des îles. Il charge le secrétaire général d'inviter les gouvernements intéressés à désigner des représentants dûment accrédités pour discuter et conclure le traité proposé.

Ainsi le Conseil a reconnu la persistance des droits de la Finlande à travers les bouleversements qui marquèrent sa séparation d'avec la Russie. Il n'a pas pensé qu'un développement du statut politique de la Finlande dût plonger celle-ci dans un état de pur fait échappant au droit. Par sa décision il consacre ce principe de conservation des situations juridiques sur lequel nous avons insisté, et sans lequel ces situations ne sont que de rigides et fragiles abstractions, incapables de se soutenir en présence d'aucun fait de transformation et de nous inspirer aucune règle de conduite. Il a mis en valeur l'élément d'ordre et de stabilité que sont les notions juridiques. En partant de ce point de vue, sa solution s'est fondée, conformément à l'espoir que nous émettions, sur l'appréciation des situations de droit,

non sur les circonstances mouvantes de la vie politique [1]. Cependant, en reconnaissant la souveraineté de la Finlande, Conseil ne s'est-il point placé en contradiction avec la résolu-on du 20 septembre 1920, par laquelle il se déclarait compétent ur connaître du litige? On se souvient en effet que la Commis-on des juristes n'était arrivée à justifier cette compétence 'en niant la souveraineté de la Finlande sur l'Aland.

Les deux décisions se concilient, croyons-nous, sans difficulté. ais les considérations que fait valoir la Commission des rap-rteurs pour accorder cette compétence avec la souveraineté landaise nous paraissent insuffisantes au point de vue juri-que. Si « la question d'Aland sort du domaine de la politique terne », dit le Rapport, « c'est, d'après nous, parce qu'elle pris une extension et une importance internationales si con-dérables qu'il est nécessaire de la soumettre à la haute autorité, ie représente aux yeux du monde la Société des Nations » . 22). Appréciation fort juste en elle-même, mais qui ne peut pendant, en droit, avoir pour effet d'étendre la compétence Conseil « à des questions que le droit international laisse la compétence exclusive » des Etats. Ce serait jeter une incer-ude dangereuse sur les garanties précises que l'article 15, inéa 8 du Pacte entend fournir aux Etats contre une ingérence Conseil dans leurs affaires d'ordre intérieur. La vérité nous raît être, ainsi que nous l'avons exposé plus haut [2], que xamen du Conseil portait, non sur la question de savoir si population alandaise, étant placée sous la souveraineté de Finlande, jouissait ou non du droit de libre disposition, ques-on qui ne pouvait être résolue que par la négative, mais unique-ent si la Finlande *devenant un Etat souverain,* cette souve-ineté s'était étendue en même temps à l'Aland. Le problème ait relatif à l'établissement d'une souveraineté, aux conditions la transformation d'un organisme politique investi d'une rtaine autonomie en Etat souverain, et non aux prérogatives

(1) Nous renonçons à regret à l'analyse du travail si remarquable de la Com-ssion des Rapporteurs dont s'inspire la décision du Conseil. Nous ne pourrions faire sans revenir sur les problèmes déjà étudiés dans la première partie de te étude. Sur presque tous les points, le rapport apporte la pleine confirma-n des vues que nous y avons défendues.

(2) Voir cette *Revue,* 1921, nos 1-2, pp. 54-55.

d'une souveraineté établie. L'exception d'incompétence éta donc mal fondée, la souveraineté finlandaise ne pouvant couvr ni les faits ni les situations juridiques antérieures à son établi sement (1). Consciemment ou inconsciemment, le Conseil semb avoir reconnu l'exactitude de ce point de vue en reconnaissar tout simplement la souveraineté de la Finlande, sans se pr noncer sur le droit au plébiscite de la population alandaise (2

Le Conseil impose ensuite à la Finlande certaines garantie nouvelles en faveur des Alandais. L'accord que le Conseil sou haitait voir s'établir à cet égard entre la Finlande et la Suèd a été négocié et promptement conclu sous l'habile présiden de M. Hymans, Ministre d'Etat de Belgique. La résolution pr posée par M. Hymans obtint, dès le 27 juin, une adhésion una nime. Nous donnons en note les principales clauses de c accord d'après le *Monthly summary of the League of Nation* du 1er juillet (3).

Enfin le Conseil se prononce en faveur de l'établissemen

(1) « Der Staat kann nicht Recht für seine eigene Entsehung festsetzen, da zuerst dasein muss, um Recht schaffen zu können. » JELLINEK, *Allgemeine Staa lehre*, 1905, p. 266.

(2) Il est à noter que le Rapport de la Commission des rapporteurs reconnait à Finlande, dès le temps de son incorporation à la Russie, la qualité d' « Et revêtu des attributs de la souveraineté ». Cette opinion nous paraît en elle-mên très discutable. Si elle est vraie, nous avouons ne pouvoir trouver aucune conc liation satisfaisante au point de vue juridique entre les deux décisions du Consei Il ne reste plus que des raisons d'ordre politique qui puissent justifier la soumi sion de la Finlande à la juridiction du Conseil.

(3) Finland, being resolved to ensure and to guarantee to the population of tl Aaland Islands the preservation of their language, culture and local Swedish tr ditions :

Undertakes to insert in the near future the following guarantees in the Law fo the Autonomy of the Aaland Islands of May 7th, 1920.

2. The Landsting and the Communes of the Aaland Islands shall in no circum stances be obliged to maintain or to subdivise any schools other than those in whic Swedish is the language of education. In the State educational estoblishment instruction will also be given in the Swedish tongue. The Finnish language sha not be taught in the primary schools which are maintained or subsidised by th State or by the communes, whithout the consent of the Commune concerned.

3. Whenever real estate situated in the Aaland Islands is sold to a person wh is not legally domiciled in the Province, any person who is legally domiciled there or the Provincial Council, or the Commune in which the real estate is situated, shal be entitled to re-purchase the said real estate at a price which shall be fixed, if a agreement cannot be reached, by the court of first Instance, having due regard t the current price.

4. Persons immigrating into the Aaland Archipelago who possess the rights o

'un régime de neutralisation de l'archipel. Il souligne l'intérêt énéral qui s'attache au statut des îles et décide que le régime ouveau doit être placé sous la garantie de toutes les Puissances téressées y compris la Suède. Sans entrer dans d'autres présions, il estime que cet accord devrait se conformer aux randes lignes du projet suédois. Cette préférence ne nous araît justifiée qu'au point de vue des clauses relatives à la émilitarisation. L'insuffisance des deux projets est pratiquement équivalente au point de vue de l'utilisation militaire du rritoire par l'Etat souverain.

Il est un caractère général de la résolution adoptée par le onseil qu'il n'est peut-être pas inutile d'observer. Grâce aux éclarations par lesquelles les Parties se sont engagées à reconaître la décision du Conseil, celle-ci apparaît, non comme une mple « recommandation » aux termes de l'article 15 du Pacte, ais avec tous les caractères d'une sentence arbitrale : « Le onseil décide... »

Cette décision a causé en Suède une déception inévitable. Même elle a arraché à M. Branting des paroles singulièrement mères à l'adresse de la Société des Nations. La haute imparalité du Conseil ne saurait être mise en doute. S'il était nécesaire d'en faire la preuve, il suffirait d'observer que les couants politiques favorables aux prétentions suédoises qui se ont manifestées tant en Angleterre qu'en France sont demeuées sans influence au sein du Conseil et n'ont pu entamer unanimité de son jugement. Mieux vaut ne point rappeler des aroles dont la vivacité s'explique trop bien par l'échec d'une

tizenship in Finland, shall not acquire the right to Communal and Provincial ffrage in the Islands till they have been legally domiciled there for five years.

5. The Governor of the Aaland Islands shall be appointed by the President of the nnish Republic in agreement with the President of the Landsting of the Aaland lands. If it is not possible to reach an agreement the President of the Republic all select the Governor from a list of five candidates, nominated by the Landing, and possessing the qualities necessary to ensure the good administration of e Islands and the security of the State.

6. The Council of the League of Nations will see that the guarantees provided ove are duly observed. Finland shall transmit to the Council of the League of ations, together with its own observations any complaints or claims by the Aaland andsting in regard to the application of these guarantees, and the Council may, in se the question shall be of a legal nature, consult the International Court of ustice.

campagne ardemment poursuivie. Les engagements pris par la Suède seront fidèlement gardés. Les sages mesures indiquées par le Conseil en faveur des populations alandaises ont déjà rencontré l'approbation des deux Parties. Sous les auspices de la Société des Nations s'élabore aujourd'hui un régime de neutralisation qui donnera à la Suède toutes garanties de sécurité.

L'affaire des îles d'Aland est un témoignage frappant des services que la Société des Nations est capable de rendre à la cause de la paix. Nous souhaitons que ces quelques pages aient contribué à raffermir la confiance que les peuples lui doivent.

10 juillet 1921.

A NATIONALITÉ D'APRÈS LES TRAITÉS DE PAIX QUI ONT MIS FIN A LA GRANDE GUERRE DE 1914-1918 (1)

PAR

J.-P. NIBOYET,

Professeur de droit international privé à l'Université de Strasbourg.

L'étude des Traités de paix de 1919-1920 est particulièrement téressante en ce qui touche la nationalité (2). Cette matière a eçu une réglementation assez nouvelle sur beaucoup de points i rompt, par suite, avec un passé traditionnel.

Sans remonter jusqu'à l'époque où les vaincus étaient, soit s à mort, soit réduits en esclavage, il y a de nombreux siècles e l'habitude s'est établie de donner aux populations des ter- oires faisant l'objet d'une cession de territoire la nationalité l'Etat cessionnaire, les populations acquérant en bloc la uvelle nationalité sauf le droit qui s'est établi assez vite opter, à des conditions d'ailleurs variables, pour leur ancienne tionalité.

Ce système, tout à fait classique et que les divers traités du e siècle ont presque tous adopté, présente des avantages indé-

1) Les Traités que nous examinerons sont les suivants : 1° Traité de Versailles 28 juin 1919 avec l'Allemagne; 2° Traités du même jour avec la Pologne, l'Etat téco-Slovaque, l'Etat Serbe-Croate-Slovène, la Roumanie; 3° Traité de Saint- main du 10 septembre 1919, avec l'Autriche; 4° Traité de Neuilly du 27 no- ibre 1919 avec la Bulgarie; 5° Traité de Trianon du 4 juin 1920 avec la Hon- e; 6° Traité de Sèvres du 10 août 1920 avec la Turquie.

2) Signalons parmi les études de langue française, JULIEN PILLAUT, « Les ques- is de nationalité dans les Traités de paix », *Revue de droit international privé le droit pénal international*, 1921, p. 1 et s.; et cf. sur « la Nationalité en Alsace- raine », l'excellente étude de M. RIPERT, *Journal de droit international privé* inet), 1920.

niables, mais aussi de gros inconvénients. Ses avantages son de faire disparaître une masse compacte étrangère au sei d'un territoire et constituant par suite un danger sérieux. Ce nouveaux citoyens se trouvent ainsi soumis désormais au obligations que leur impose leur nouvelle patrie.

Mais d'autre part, cette population ainsi violentée par le droi du plus fort luttera désespérément, servira le vainqueur san aucune fidélité et lui donnera souvent beaucoup de tourment Souvenons-nous des exemples de l'Alsace-Lorraine de 1871 1918, de la Pologne au XIXe siècle, des Balkans, etc.

Conviendrait-il alors de laisser subsister l'ancienne nationalit intégralement? C'est très dangereux. En effet, l'objection ain faite à la violence du changement de nationalité porte bien plu contre l'annexion elle-même que contre le changement de natio nalité; bref, elle se réfère à la cause plus qu'à l'effet. Eviter de annexions impopulaires, voilà une excellente politique étran gère! Mais lorsque le changement de souveraineté s'est effectu il faut bien régler la nationalité qui en résulte. Constatons d'ai leurs que les traités qui ont mis fin à la dernière guerre se son efforcés dans une très large mesure de diminuer les foyers d'ag tation nationale et qu'ils ont parfois donné à la matière de l nationalité une réglementation qui tend (l'avenir dira s'ils ont réussi) à satisfaire autant que possible au droit de chacu de suivre la nationalité de son choix (1).

Il est apparu aussi pour la première fois que l'acquisitio de la nationalité de l'Etat cessionnaire avait un prix assez élev pour qu'on la refusât à des personnes qui manifestement n'e étaient pas dignes ou tout au moins pour qu'on ne la leur con cédât que sous certaines garanties. Devenir le ressortissant d'u Etat, c'est peut-être à certains égards une charge lourde; c'es aussi à d'autres un grand honneur dont on devient enfin u peu plus jaloux que par le passé. Nombreuses sont les dispos tions de nos traités qui ont fait une place à cette conception (2

(1) Signalons comme tout à fait remarquables en ce sens, l'article 80 du Traité Saint-Germain, l'article 64 du Traité de Trianon et l'article 125 du Traité Sèvres et aussi le soin tout particulier avec lequel a été réglementé le droit d'optio dans les diverses hypothèses où il se manifeste. (Voir *infra* p. 296).

(2) Voir *infra* p. 305 et suiv.

La formule classique des traités qui dénationalise de plein roit tous les habitants des territoires cédés est un peu brutale t manque de souplesse. Elle demandait à être adaptée aux irconstances nouvelles. C'est ce qu'on a essayé par les derniers raités de Paix de 1919-1920.

Les situations plus ou moins complexes qui se présentent en areille matière peuvent se ramener à quelques grands types :

1° Si le territoire cédé est assez homogène comme population t si celle-ci désire son rattachement au nouvel Etat et le manieste sous la forme d'un plébiscite ou autrement, alors la formule classique apparaîtra comme la meilleure ;

2° Mais si la population manque d'homogénéité et que le ombre des opposants ou des indésirables soit important il n'est as politique de leur donner à tous la nouvelle nationalité. Il e faut pas la lui imposer surtout parce qu'on risque d'en faire ne population jouant au martyr de l'oppression ; ni la lui offrir rop libéralement si elle contient un grand nombre d'indésirables. En présence d'une pareille situation il vaut mieux modier le système classique et admettre que le changement de ationalité de plein droit n'aura pas lieu à l'égard de tout le nonde, mais que certains habitants conserveront *en principe* eur ancienne nationalité en pouvant seulement demander la ouvelle nationalité, bref la *réclamer* sous un contrôle sérieux t permettant de repousser du sein de la nouvelle communauté, 'il y a lieu, ceux dont on ne veut pas. Cette procédure sera articulièrement indiquée dans un pays où l'élément irrédentiste st irréductible.

Doit-on craindre qu'un trop grand nombre d'individus ne éclame pas la nationalité nouvelle et constitue ainsi comme n coin étranger ? Cela dépendra des cas évidemment, mais il era toujours possible de procéder à des expulsions après tout. On permettra aux habitants de demander la nationalité nouelle. S'ils n'en veulent pas et s'ils sont une source de trouble, ette mesure s'imposera. Mais c'est bien plutôt l'inverse qui se roduira et il est à penser que les intéressés auront parfois eaucoup d'empressement à réclamer la nationalité nouvelle en aison des avantages qu'elle présente pour eux. Il y a là un acteur psychologique. Qu'on dénationalise *de plein droit* les

habitants d'un territoire, ils protesteront peut-être? Mais si on ne le fait pas et si, au contraire, on leur permet simplement de réclamer la nationalité nouvelle leur empressement sera bien plus grand.

Bien entendu on ne saurait employer ce système pour *toute* la population du territoire cédé. Ce serait un peu dangereux. Nous ne le concevons que pour *certains* éléments de celle-ci et c'est ainsi que l'ont fait les traités de paix de 1919-1920.

En somme, il est acquis que dans toutes les hypothèses certains habitants doivent changer de nationalité *de plein droit* par le seul effet du traité de paix. Il faut qu'il en soit ainsi.

Mais si telle était, *d'une manière absolue*, la formule classique nos traités l'ont fortement modifiée. Ils apportent au principe du changement de nationalité de plein droit des exceptions plus ou moins importantes selon les pays. Certains individus conservent la nationalité ancienne en principe et n'acquièrent la nationalité nouvelle qu'à titre plutôt exceptionnel.

A) Quel est le critérium qui devait servir de base pour ceux qui changeaient de nationalité de plein droit?

a) Tout d'abord, quant au changement de nationalité de plein droit, qui peut-il et doit-il frapper? Jusqu'ici les traités ont généralement dénationalisé *les habitants* et par habitants on entendait surtout ceux qui avaient avec le territoire une attache réelle déterminée principalement par le domicile (ou l'établissement, ou l'indigénat). Les individus simplement originaires n'étaient pas toujours frappés par le changement de nationalité; cela dépendait des traités. Théoriquement à cet égard il existe plusieurs systèmes. Selon l'un sont habitants, ceux qui sont soit nés soit domiciliés. Un deuxième système considère que les habitants sont les individus qui sont à la fois *nés et domiciliés* dans les territoires cédés. Un troisième système s'attache uniquement à la naissance. Enfin dans un dernier système, on considère que seuls doivent être dénationalisés les individus domiciliés (ou fixés sur le territoire). C'est celui qu'adoptent les traités de paix de 1919-1920 pour les territoires cédés *autres que l'Alsace et la Lorraine* et il faut reconnaître que c'est le meilleur de tous. Sans reprendre ici la controverse à cet égard, remarquons que les individus établis sur le territoire sont bien ceux

ui intéressent au premier chef l'Etat cessionnaire, car c'est à ux qu'il aura désormais à faire. Quant aux autres, ceux qui ont seulement nés et qui depuis longtemps ont rompu leurs ttaches, il ne doit pas en être tenu compte en principe. Ils se ont fixés à l'étranger ou ailleurs ; il n'ont plus qu'un lien moral vec le territoire où ils sont nés. Le changement de nationalité e plein droit ne doit pas s'étendre à eux.

Bref, le domicile a été l'élément tangible déterminant ceux ue les traités dénationalisaient de plein droit. On ne saurait rouver de meilleur élément au moins dans les situations normales, car si on prend un territoire, c'est évidemment avec les abitants qui l'occupent, sous réserve des exceptions justifiées ue nous retrouverons plus loin.

b) Si le domicile apparaissait donc comme étant le principe n notre matière, on voyait immédiatement surgir une situation péciale, complexe, pour laquelle il faudrait faire appel à un utre critérium. C'est celle de l'Alsace et de la Lorraine. Dire ue les individus domiciliés dans ce territoire deviendraient e plein droit ressortissants de l'Etat cessionnaire, c'était oulever les passions les plus violentes et s'exposer aux plus ruels mécomptes.

Des éléments de fait et de droit très particuliers intervenaient ci. En Alsace et en Lorraine la population était très partagée : y avait d'une part les Alsaciens-Lorrains d'origine, ceux qui, n 1871, avaient dû subir l'acquisition de la nationalité allemande.

Il y avait, en outre, et très nombreux, les immigrés, les Allemands venus en conquérants s'abattre sur ce pays pour le oumettre aux pires vexations et aux plus grandes tortures morales. Ce que furent ces cinquantes années d'occupation allemande, les Alsaciens ne le savent que trop, et l'on ne saurait aluer trop bas le patriotisme héroïque dont ils témoignèrent n toutes circonstances à l'égard de la France, malgré le danger u'il pouvait leur en coûter.

Un tel mouvement existait en Alsace-Lorraine contre les llemands qu'il devenait bien difficile de décider ici encore que e domicile serait le critérium du changement de nationalité. Si les Alsaciens ne se souciaient d'avoir désormais pour frères,

ni la France pour ressortissants ces Allemands qui portent avec leur nationalité le poids de toutes les turpitudes et de toutes les horreurs dont nous frémissons encore plus de deux ans après les batailles et dont les villes et les campagnes dévastées systématiquement nous crient sans cesse de nous souvenir.

Aussi les auteurs du Traité de Versailles ont-ils rejeté résolument le critérium classique pour lui en substituer un autre, tout nouveau, inédit, *du lien national.* Les individus devenant français de plein droit sont uniquement les Alsaciens et les Lorrains, c'est-à-dire ceux qui ont été Français jusqu'au Traité de Francfort de 1871 (1).

En définitive, les traités de paix font reposer le changement de nationalité de plein droit : *a*) sur le domicile pour tous les territoires autres que l'Alsace (2) ; *b*) en ce qui concerne l'Alsace-Lorraine sur un lien antérieur de nationalité.

B) Mais si nos traités admettent tous qu'une *certaine partie* de la population changera de nationalité *de plein droit* (3), à peu près tous ont admis à cette règle traditionnelle des exceptions à l'égard de certains individus et cela encore est assez nouveau.

L'importance de ces exceptions est fonction du principe admis quant au changement de nationalité de plein droit; on peut même dire qu'elles sont en raison inverse les unes des autres.

1° Quand un traité dénationalise tous les domiciliés il en résulte que toute la population acquiert la nationalité nouvelle. C'est cela, nous l'avons vu, qui est dangereux. Aussi, à part les territoires cédés par la Turquie (sauf l'Egypte et la Chypre) et par l'Allemagne à Dantzig (territoire de Memel), tous les traités excluent divers domiciliés du bénéfice du changement de nationalité de plein droit. Mais cette exclusion affecte dans tous le caractère d'une exception d'ailleurs très limitée;

2° Relativement à l'Alsace et à la Lorraine le changement de nationalité de plein droit étant limité aux *anciens Français,* on peut dire que ceux qui deviennent Français de plein droit sont une élite et que le principe est en somme qu'un simple

(1) Voir *infra*, p. 300.

(2) *Cf.* Néanmoins en ce qui concerne les territoires cédés à l'Italie, *infra*, p. 310 et suiv.

(3) Voyez une unique exception concernant Chypre, *infra*, p. 295.

micilié *ne change pas de nationalité.* Mais, après avoir posé principe restrictif, il fallait songer à lui apporter des excep-ns. En effet, trop nombreux auraient été ceux qui restaient angers. Autre chose est de ne pas les accepter de plein droit, re chose est de leur permettre de demander à le devenir c toutes précautions.

Certains furent bien partisans au cours des conférences pré-atoires du traité de paix, d'un système rigoureux qui n'ouvri-t la nationalité à ces individus que par la voie de la naturali-ion ordinaire, toute individuelle. Le principe que devenaient ls Français les anciens Français d'Alsace n'aurait comporté une exception. Mais ce système fut vivement combattu, comme nt pour résultat de maintenir en Alsace-Lorraine beaucoup p d'étrangers, on lui reprocha surtout sa dureté extrême. n'était pas assez souple. En effet, parmi les habitants d'Al-e-Lorraine autres que ceux qui devenaient français de plein oit, il y en avait qui étaient dignes d'un certain intérêt à son de leur attache très ancienne avec le territoire. N'y en ait-il pas qui l'habitaient déjà avant 1871? D'autre part, ntérêt de la France était aussi de chercher à faciliter l'assi-lation de cette population nombreuse plutôt que de la laisser 'état de population étrangère. Logiquement il aurait fallu ulser tous ces individus. Puisqu'on ne le faisait pas parce 'on ne le pouvait pas pour de nombreuses raisons, ne serait-ce e la population déjà déficitaire de la France, il fallait chercher atisfaire les deux intérêts en présence :

.° Le nôtre qui était d'assimiler ceux qui étaient assimilables;

2° Celui des intéressés, qui était de ne pas leur imposer cette imilation et de leur laisser demander la nationalité française.

C'est de là qu'est sorti finalement le système dit de la *Récla-tion de la nationalité française* établi au profit de toute une égorie d'individus qui, n'étant pas d'anciens Français, ne nt pas touchés par le changement de nationalité de plein droit. cet égard les exceptions admises au profit des réclamants dû être d'autant plus nombreuses que le traité a admis un it nombre de privilégiés au bénéfice du changement de natio-lité de plein droit.

Si on compare les exceptions que l'ensemble de ces traités ont apportées au principe du changement de nationalité de plein droit, on constate qu'elles sont en raison inverse selon qu'il s'agit de l'Alsace-Lorraine ou des autres territoires. Pour l'Alsace-Lorraine, comme l'acquisition de la nationalité nouvelle est assez limitée, il a fallu prévoir des *facilités* de devenir Français pour ceux qui, d'après le principe posé, restaient sans cela étrangers. Pour les autres territoires, comme en principe tous les habitants acquièrent la nationalité nouvelle, il a fallu au contraire déroger au principe posé et en exclure certains qui sans cela l'auraient obtenue et les obliger à réclamer la nouvelle nationalité. Ce qui est l'exception ici est au contraire la règle dans le cas de l'Alsace-Lorraine.

Ayant ainsi exposé le système admis par nos divers traités de paix en matière de nationalité, nous allons maintenant voir comment ils l'ont mis en œuvre. A cet effet nous nous occuperons successivement des individus dénationalisés de plein droit, puis de ceux qui doivent, au contraire, réclamer la nouvelle nationalité.

I. — Individus changeant de nationalité de plein droit, sauf option.

Nous avons vu ci-dessus que les divers territoires doivent être répartis en deux groupes d'importance inégale dont l'un l'Alsace-Lorraine à l'exclusion des autres. Pour ces derniers le changement de nationalité est attaché au lien territorial en principe, pour l'Alsace c'est le lien national, l'*origine française*. Ces arêtes étant ainsi bien marquées nous nous occuperons successivement de ces deux groupes.

1. — *Territoires pour lesquels le changement de nationalité de plein droit dépend d'un lien avec le territoire (Domicile, Indigénat, Etablissement, Naissance, etc.).*

1° *Individus dénationalisés.* — Ce sont les individus de tous les territoires autres que l'Alsace et la Lorraine. Pour presque tous, le changement de nationalité est attaché au domicile ou à l'indigénat. Pourtant nous verrons qu'une petite place

té faite dans un ou deux cas à *l'origine sur le territoire.* Dans cas le changement de nationalité frappe de plein droit [1] habitants des territoires cédés et par habitants il faut en-dre en principe ceux qui sont *domiciliés* à l'exclusion des ples originaires. Tantôt les textes parlent des individus miciliés, ce qui est la formule la meilleure [2], tantôt des lividus établis [3], ou encore des habitants [4]. Selon nous ces is expressions sont synonymes et si le texte a ainsi varié il convient pas d'y attacher une importance étant donné qu'un lividu *établi* ou bien encore un *habitant* cela suppose évidem-nt quelqu'un qui est fixé sur le territoire, et ainsi se trouvent lus de simples résidents ou d'anciens domiciliés nés sur le ritoire. Certes on a discuté parfois au sujet du sens du mot *bitants,* mais le contexte même exclut toute autre interpréta-n. Evidemment il eût mieux valu employer partout la même pression, mais les diverses parties des traités ne sont sans te pas l'œuvre de la même plume. Le Traité de Saint-Germain celui de Trianon emploient l'expression d'indigènes (*perti-nza*) [5], ce qui s'explique dans un Etat où existent des races ltiples et où l'on se fixe dans une partie du territoire en mandant l'indigénat qui est en somme une nationalité au tit pied. Cette expression d'*indigènes* exclut selon nous les lividus soit simplement originaires, soit simplement domi-iés. En effet, dans les pays où existe l'*indigénat* on peut rfaitement acquérir un domicile sans avoir l'indigénat et n peut aussi naître sans être indigène.

Plus près de nous tel était bien le cas en Allemagne où des indi-lus qui avaient l'indigénat prussien pouvaient parfaitement oir leur domicile en Bade ou en Bavière sans perdre leur alité de Prussiens; inversement un enfant qui naissait en de de parents ayant l'indigénat prussien était un Prussien.

) Voyez pourtant en ce qui concerne les territoires cédés à l'Italie, *infra,* p. 294.
) Traité de Versailles, article 91 pour la Pologne, et Traité avec la Roumanie, icle 4.
) Article 36 pour la Belgique; Traité avec la Bulgarie, articles 39 et 44; ité de Sèvres, articles 123 et s.
) Traité de Versailles, article 112 pour le Sleswig.
) Article 71 du Traité de Saint-Germain; article 61 du Traité de Trianon.

Tel est sans doute aussi le cas de l'indigénat autrichien auquel fait allusion l'article 70 du Traité de Saint-Germain.

Le changement de nationalité est donc subordonné à l'exigence d'un domicile ou de l'indigénat sur le territoire cédé.

Pourtant dans deux séries d'hypothèses on a fait appel, en outre, à la notion d'origine sur le territoire.

a) *Influence de la naissance sur le territoire.* — Aux termes de l'article 71 du Traité de Saint-Germain (1) les individus ayant l'indigénat sur ces territoires ne deviennent italiens de plein droit que s'ils sont en outre originaires, c'est-à-dire nés sur ces territoires. Il y a donc une double condition à remplir. Elle n'a rien d'étonnant, car on la rencontre dans certains traités anciens; c'est notamment le système qui, dans l'interprétation française, rejetée d'ailleurs par l'Allemagne, avait été admis par le traité de Francfort de 1871. L'Italie a pensé qu'il n'était pas assez de s'être fixé sur son territoire pour pouvoir revendiquer sa nationalité si on n'y était pas né. Le texte est ici formel et, par suite, ne soulèvera pas les mêmes tempêtes que le Traité de Francfort, dont la formule prêtait à l'incertitude (2).

b) De leur côté, les quatre traités signés par les puissances alliées avec la Pologne, l'Etat Tchéco-Slovaque, l'Etat Serbo-Croate-Slovène, la Roumanie, le 28 juin 1919, à Versailles, contiennent tous une disposition identique, d'après laquelle deviennent également nationaux de ces Etats de plein droit des individus qui n'y sont pas actuellement domiciliés ou indigènes, mais qui sont *nés sur ces territoires* de parents qui y étaient domiciliés. C'est l'unique cas où nos traités ont tenu un compte aussi grand de la simple origine sur le territoire; remarquons bien d'ailleurs que ce n'est pas là l'origine seule qui est prise en considération, comme cela s'est fait dans l'interprétation de certains traités antérieurs, mais l'origine jointe au *domicile des parents* parce que celle-ci témoigne d'une attache

(1) Article 71. — « Nonobstant les dispositions de l'article 70 la nationalité italienne, dans le cas des territoires transférés à l'Italie, ne sera pas acquise de plein droit par les personnes ayant l'indigénat dans ces territoires mais n'y étant pas nées. »

(2) *Cf.* le *Répertoire alphabétique de droit international privé* (par De Lapradelle), v° « Annexion ».

c le territoire moins accidentelle et par conséquent plus pro-
de.

n définitive, et pour nous résumer : à part les territoires
ès à l'Italie pour lesquels il faut la naissance jointe à l'indi-
at et les territoires cédés aux quatre Etats : Pologne,
éco-Slovaquie, Serbo-Croatie, Roumanie pour lesquels la
ssance seule suffit parfois, dans tous les autres cas le lien
e le territoire c'est le domicile ou l'indigénat, et c'est lui
donne le critérium du changement de nationalité de plein
t. Ces territoires sont : 1° ceux d'Eupen et de Malmédy si
ébiscite était favorable à la Belgique ; 2° ceux cédés par l'Al-
agne à la ville libre de Dantzig et au Danemark ; 3° ceux
s par l'Autriche (sauf à l'Italie), par la Hongrie, par la
garie et par la Turquie.

Enfin, pour terminer, envisageons la situation assez spé-
e créée à l'île de Chypre annexée par la Grande-Bretagne.
Traité de Sèvres (art. 117) déclare que « les ressortissants
mans nés ou domiciliés dans l'île de Chypre acquerront
s *les conditions de la loi locale* la nationalité britannique à
clusion de la nationalité ottomane ». Cette formule signifie
emment que nul Ottoman, fût-il né ou domicilié ou même
fois né et domicilié, ne devient Anglais *de plein droit.*

ous retombons alors dans un cas où il faudra réclamer la
onalité ; nous le retrouverons [1]. Ce qui est curieux ici c'est
ucun individu, *à n'importe quelle condition,* ne deviendra
lais de plein droit. Cette disposition est unique en son genre
'a pas son pareil, car pour tous les territoires ayant fait
et de cessions à la suite de la grande guerre, il y a toujours
ins individus dénationalisés de plein droit. Ainsi, nous
s vu que pour les territoires cédés à l'Italie par l'Autriche
nple domicile ne suffisait pas, certes, mais lorsqu'il est joint
naissance alors les intéressés sont bien dénationalisés de
droit. Ici, rien de semblable ; il n'existe aucun moyen pour
nir *ipso facto* Anglais.

n chercherait assez loin dans les divers traités même anté-
rs pour trouver un cas de ce genre où *tous les habitants*

[1] *Infra,* p. 305 et suiv.

peuvent rester étrangers. Cette solution ne peut s'expliq que par des circonstances de fait. Sans doute y a-t-il un nom assez faible de pareils individus ou bien ne craint-on absolum aucun danger en leur maintenant la qualité d'étrangers, en pr cipe.

2° *Option.* — Si les divers individus que nous avons préci perdent de plein droit la nationalité ancienne, *tous* pourr opter pour une autre nationalité, en principe l'ancienne. I délais et conditions de cette option sont réglementés de faç à peu de choses près, identique et assez satisfaisante par r traités qui sont bien plus complets que les traités antérie dont les dispositions engendrèrent tant de controverses (1).

Les habitants ont d'ailleurs la ressource d'opter pour la nat nalité ancienne pendant un délai, selon les traités, de deux ou d'un an (3) à la condition d'avoir 18 ans et de transpor leur domicile dans ce pays au cours de l'année qui suivra l'

(1) Voici le texte des dispositions relatives à cette option en ce qui conc *Eupen et Malmédy*, Traité de Versailles, article 37 : « Pendant les deux ans suivront le transfert définitif de la souveraineté sur les territoires attribués à Belgique en vertu du présent traité, les ressortissants allemands âgé de plus 18 ans et établis sur ces territoires auront la faculté d'opter pour la nationa allemande. L'option du mari entraînera celle de la femme et l'option des par entraînera celle de leurs enfants âgés de moins de 18 ans. Les personnes ay exercé le droit d'option ci-dessus prévu devront, dans les douze mois qui suivr transporter leur domicile en Allemagne. Elles seront libres de conserver les b immobiliers qu'elles possèdent sur les territoires acquis par la Belgique. E pourront emporter leurs biens meubles de toute nature. Il ne leur sera imposé d chef aucun droit, soit de sortie, soit d'entrée. »

Pour les autres cessions de territoire, l'option est réglementée de manière à près identique sauf le délai d'option qui varie (voir les deux notes suivantes). Traité de Versailles, article 85, pour la Tchéco-Slovaquie; article 91 pour Pologne; article 106 pour Dantzig; article 113 pour le Sleswig. — Traité de Sa Germain, article 78; Traité de Trianon, article 63; Traité de Sèvres, article 1 Traité de Neuilly, art. 39 et 43.

(2) Voyez pour les territoires cédés à Dantzig (Memel) l'article 106 du Traité Versailles; à la Tchéco-Slovaquie par l'Allemagne, l'article 85 du même Traité; Pologne par l'Allemagne, l'article 91 *ibid.;* territoires cédés par la Bulgarie à Grèce (article 43 du Traité de Neuilly), à la Serbo-Croatie (article 39 *ibi* territoires cédés à la Roumanie, article 4 du Traité avec la Roumanie. Pour Eu et Malmédy, article 37 du Traité de Versailles.

(3) Territoires cédés par l'Autriche (Traité de Saint-Germain, article 78); pa Hongrie (Traité de Trianon, article 63); par la Turquie (Traité de Sèvres, art 124). Remarquons que des Etats comme la Pologne et la Tchéco-Slovaquie ont r des territoires de l'Allemagne et de l'Autriche. Les conditions de l'option quant délais, se trouvent varier selon que les territoires envisagés ont été cédés l'Allemagne (Traité de Versailles) ou par l'Autriche (Traité de Saint-Germain).

n. Ils sont libres de conserver leurs biens immobiliers et ıvent emporter leurs biens meubles de toute nature sans subir mpositions de sortie ou d'entrée quelconques.

Ces traités permettent aussi aux mineurs âgés de 18 ans pter pour leur propre compte, ce qui constitue un progrès ieux sur les idées et les solutions antérieures. En effet, on nettait généralement que les mineurs avaient besoin d'abord consentement de leurs représentants jusqu'à leur majorité en outre, on leur déniait souvent tout droit d'option distinct celui de leurs parents. C'est ainsi qu'à propos du Traité de rin de 1860 (1) comme de celui de Francfort de 1871 (2), on a mis en France pour le premier et en Allemagne pour le ond, que les enfants mineurs devenaient nécessairement res-tissants du nouvel Etat dès l'instant où leurs parents ıvaient pas fait d'option. C'est là ce qui dans les rapports nco-allemands a rendu si douloureuse la situation de bien s mineurs qui avaient cru pouvoir opter pour la France.

Mais si le mineur de 18 ans peut opter librement d'après nos ités, au-dessous de 18 ans son sort est rivé à celui de son endant. Si ce dernier opte alors l'enfant opte par là même; ce dernier veut conserver la nouvelle nationalité l'enfant n'a cun remède. Nos traités ont ainsi pris parti entre deux con-ptions générales, celle des pays qui comme la France admet-t la validité de l'option d'un enfant de moins de 18 ans et celle s pays qui, comme l'Allemagne (loi Delbrück de 1913), ne ılent plus que l'enfant ait un droit propre; il suit le sort de ı père. Ils ont adopté ce dernier système. Il porte atteinte au oit de l'enfant qui se verra donc imposer définitivement la ıvelle nationalité; il nous choque, mais il faut reconnaître e pratiquement il simplifie les choses et fait disparaître une ıse de grandes difficultés. Il assure l'unité de nationalité au n de la famille.

Quant à la femme mariée, on a beaucoup discuté sous l'empire s traités antérieurs au sujet de son droit d'opter. En France lui reconnaissait nettement ce droit en vertu de ce principe

(1) *Cf.* le *Répertoire alphabétique de droit international privé* (De Lapradelle), « Annexion », nos 433 et s.

(2) *Loc. cit.*, nos 463 à 480bis.

que la femme n'a pas sa nationalité liée à celle du mari a moins pour les changements postérieurs au mariage. On n'a mettait pas qu'il dépendît du mari en optant ou non de modifi la nationalité de sa femme sans que celle-ci eût un droit propr Dans d'autres pays, où l'on s'attachait à l'idée de l'unité c nationalité dans le ménage et à la prééminence du mari, femme suivait nécessairement le sort du mari. Ces controvers qui furent très vives (1) n'avaient pu naître ici comme pour mineur que parce que les traités antérieurs laissaient la questic ouverte. Nos traités ont sagement profité des expériences c passé et contiennent des dispositions très précises. A c égard ils sont donc précieux. Ils décident tous que *la femm suivra le sort du mari.* Donc si le mari opte, la femme conserve l'ancienne nationalité et inversement. Les deux époux auro donc la même nationalité, et c'est là un avantage très appr ciable; mais, d'autre part, n'a-t-on pas vraiment sacrifié l droits de la femme et fait bon marché de sa volonté? N'est-pas naturel que la femme d'un Allemand domicilié en Pologr veuille devenir Polonaise alors que son mari voudra opter pou l'Allemagne? Ou bien que la femme d'un Tchèque qui devie Tchéco-Slovaque veuille rester Allemande? Sans doute faut-reconnaître que si l'option doit être suivie d'une émigratic dans le délai d'un an, c'est la dissolution du ménage. C'est pr bablement cette considération qui a fait préférer le systèn refusant à la femme un droit d'option propre.

L'option des habitants peut évidemment se faire pour le ancienne patrie. Mais si ceux-ci le préfèrent il leur est loisib d'opter pour un pays tiers auquel ils se rattachent d'une manièr ethnique. Cette disposition est très heureuse. En effet, à qu bon obliger les habitants à opter pour un pays qui n'est pas cel correspondant à toutes leurs aspirations? C'est pour eux tomb de Charybde en Scylla et leur ôter toute envie même d'opte Puisque droit d'option il y a, ne vaut-il pas mieux qu'il jou de façon à rattacher enfin ces individus à un pays auquel i s'assimileront sans difficulté? Ce seront autant de petits foye d'agitation qui s'éteindront. Cette option assez particulièr

(1) Voir pour le Traité de Francfort, le Répertoire *supra* cité v° « Annexion n°s 456 à 461.

ie comprend difficilement pour des pays à races homogènes omme les nôtres, mais dès qu'on touche à l'Autriche, à la Hongrie, aux Balkans, quelle complexité de races, de tendances t d'aspirations nationales, qui a fait de cette région de 'Europe une véritable carte rouge! On peut donc louer les uteurs du Traité de paix d'avoir ainsi compris le droit l'option.

Aux termes de l'article 80 du Traité de Saint-Germain (1) es personnes ayant l'indigénat dans un territoire cédé à un ays mais qui diffèrent de la majorité de la population de ce erritoire par les éléments suivants : 1° la race; 2° la langue, euvent opter pour le pays auquel ils se rattachent *par la langue t la race.* Seulement ce droit d'option doit s'exercer en faveur le l'un des pays suivants, ce qui d'ailleurs laisse encore un ssez grand choix : 1° Autriche; 2° Italie; 3° Pologne; ° Roumanie; 5° Etat Serbo-Croate-Slovène; 6° Etat Tchéco-Slovaque. Quant aux modalités de l'option, elles sont les mêmes ue dans les cas précédents au point de vue des délais, de l'obligation d'émigrer et de l'effet familial collectif.

Le Traité de Trianon avec la Hongrie (art. 64) contient une lisposition identique à l'article 80 du Traité de Saint-Germain. L'option pourra se faire pour l'un des pays suivants : Autriche, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Etat Serbo-Croate-Slovène, Etat Tchéco-Slovaque. On trouve encore cette faculté dans 'article 125 du Traité de Sèvres en ce qui concerne les territoires édés par la Turquie (2). Ce dernier traité diffère pourtant des leux précédents en ce qu'il ne parle plus que *de la race* et non la fois de la race et de la langue.

Ces dispositions produiront-elles des résultats positifs satis-

(1) Art. 80. « Les personnes qui ont l'indigénat dans un territoire faisant partie e l'ancienne monarchie austro-hongroise et qui y diffèrent par la race et la angue, de la majorité de la population, pourront dans le délai de six mois à dater e la mise en vigueur du présent Traité de paix, opter pour l'Autriche, l'Italie, la 'ologne, la Roumanie, l'Etat Serbo-Croate-Slovène ou l'Etat Tchéco-Slovaque selon ue la majorité de la population y sera composée de personnes parlant la même angue et ayant la même race qu'elle. Les dispositions de l'article 78 concernant exercice du droit d'option seront applicables à l'exercice du droit reconnu par le résent article. »

(2) L'option pourra se faire par les habitants des territoires cédés par la Turquie our l'un des pays suivants : Arménie, Azerbaijan, Géorgie, Grèce, Hedjaz, Mésopotamie.

faisants? Il est encore un peu prématuré pour le dire et les re seignements font défaut. Tout dépend aussi de la façon plus moins libérale dont elles seront interprétées par les autorit Il est certain qu'il ne sera pas toujours facile de déterminer qu'il faut entendre par la *majorité quant à la race et à la langu* et surtout il est indispensable que les pays intéressés soie parfaitement d'accord. Supposons, en effet, que dans le pa cédé on considère que les intéressés peuvent opter, mais que pays pour lequel ils optent ne les considère pas comme corr pondant à la majorité de sa population : voilà une source conflits dont la solution juridique n'apparaît pas. On n'indiq pas, non plus, quelle est l'autorité qui aura le dernier mot. conflit de nationalité qui apparaîtra alors, sera sans doute ir ductible comme tous ceux du même genre, aucun Etat voulant s'incliner devant les prétentions d'un autre. Souhaito qu'en fait les choses s'arrangeront et qu'il n'y aura pas trop difficultés à déterminer si un individu est de la race de la ma rité du pays auquel il demande à se rattacher.

II. — *Territoires d'Alsace et de Lorraine pour lesquels le changement de nationalité de plein droit dépend exclusivement de l'origine nationale* (1).

Nous avons déjà indiqué pourquoi le Traité de Versail avait fait un situation toute spéciale autant que nouvelle, *droit,* aux Alsaciens-Lorrains. Il convient maintenant de dét miner exactement ceux qui changent de nationalité de plein dr et le principe qui explique ce changement. Comme on ne voul donner la nationalité française *ipso facto* qu'à ceux qu'on jugeait dignes, on a adopté un critérium assez séduisant et véritablement donne toute satisfaction. On a tiré toutes les co séquences juridiques d'une idée qui est à la base de la politiq

(1) *Cf.* le Traité de Versailles. Annexe à la Section V, Partie III, concern l'Alsace-Lorraine. Pour l'interprétation détaillée de cette partie du Traité de V sailles, *cf.* l'article de M. Ripert, *supra* cité p. 285; Niboyet, dans la *Revue de d international privé,* 1920, p. 78 et s., p. 359; et *Revue juridique d'Alsace-Lorra* 1920, p. 241; Wilhelm, dans *Revue juridique d'Alsace-Lorraine,* 1920, p. 449 e

française depuis 1871 et dont le traité a donné une consécration. La France n'a jamais reconnu l'annexion de l'Alsace-Lorraine due à la force en 1871. La splendide déclaration de Bordeaux a apporté à cette thèse tout l'éclat de son autorité et de l'assentiment muet qu'elle reçut d'un bout à l'autre du territoire. Depuis cette époque si la France ulcérée renonça bien sincèrement devant l'horreur d'une guerre à toute idée de revanche, elle ne perdit pourtant jamais le culte du souvenir des chères provinces perdues. Et lorsque la guerre lui ayant été déclarée en 1914, la France fut obligée malgré elle de tirer l'épée, elle proclama dès le premier jour qu'elle ne sortirait pas de la lutte tant que n'aurait pas été réparé le tort de 1871. Le retour de l'Alsace et de la Lorraine fut considéré non comme une *annexion* de territoire, mais comme une *restitution* et pour l'appeler par son nom officiel une *réintégration.*

C'est dans ces conditions que le Traité de Versailles déclare dans son préambule de la section V, partie III, que : « *Les H.P.C. ayant reconnu l'obligation morale de réparer le tort fait par l'Allemagne en 1871, tant au droit de la France qu'à la volonté des populations d'Alsace et de Lorraine séparées de leur patrie malgré la protestation solennelle de leurs représentants à l'Assemblée de Bordeaux, sont d'accord sur les articles suivants :*

Article premier. — *Les territoires cédés à l'Allemagne en vertu des préléminaires de paix signés à Versailles le 26 février 1871 et du Traité de Francfort du 10 mai 1871* sont réintégrés *dans la souveraineté française à dater de l'armistice du 11 novembre 1918* ».

Si l'Alsace et la Lorraine sont *réintégrées* à la France il en résulte que celle-ci doit être remise en possession de ce dont elle avait été dépouillée en 1871, et de rien d'autre. Un volé reprend l'objet volé; un Etat dépouillé, récupère son territoire et... *les habitants qu'il a perdus.* Puisque le Traité de Versailles de 1919 doit remettre les choses dans l'état où elles étaient avant 1871, la France récupère les Français qu'elle a perdus en 1871, c'est-à-dire tous ceux qui sont devenus Allemands en vertu du Traité de Francfort. Ces individus sont donc réintégrés *de plein*

droit (1). Quant aux autres, qu'ils soient nés ou qu'ils soient domiciliés ou bien les deux à la fois, ils restent étrangers et le changement de plein droit ne les atteint pas (2). En cela encore le Traité de Versailles déroge profondément à tous les traités antérieurs en la matière puisqu'il n'est tenu aucun compte du lien avec le territoire au point de vue du changement de nationalité de plein droit. Le seul lien envisagé est un *lien de nationalité* avec le pays auquel ces territoires ont appartenu autrefois.

Ceci nous amène à préciser exactement les individus devenant Français de plein droit :

1° Ce sont tout d'abord ceux qui, ainsi que nous l'avons dit, ont perdu la nationalité française en 1871, mais à la condition *essentielle* qu'ils n'aient pas, depuis cette date, acquis volontairement la nationalité d'un Etat tiers. Ainsi un Alsacien qui se serait fait naturaliser Suisse rentrerait dans ce cas ; en effet, ce n'est pas le Traité de Francfort qui lui a donné sa nationalité suisse, mais sa naturalisation demandée volontairement (3).

2° Ajoutons aux Alsaciens dénaturalisés en 1871, leurs descendants légitimes ou naturels (4), disposition fort juste car si leurs parents n'avaient pas perdu cette nationalité les enfants seraient nés Français. On répare pour eux le tort qui leur

(1) C'est ce qu'exprime le § 1 de l'Annexe à la Section V « *A dater du 11 novembre 1918, sont réintégrés de plein droit* dans la nationalité française... »

Généralement, le changement de nationalité se fait au plus tôt à dater de la mise en vigueur du traité de paix. Ici c'est à dater de l'armistice du 11 novembre 1918, parce que c'est à cette date que le Traité fixe l'établissement de la *souveraineté* française. La France a repris son bien ; il est naturel qu'elle exerce sur lui tous ses droits depuis l'armistice qui lui en a rendu la possession. Les textes en tous cas sont formels.

(2) Ils peuvent seulement réclamer la nationalité française aux conditions posées par le § 2 de l'Annexe précitée. Voir *infra* p. 312.

(3) § 1 de l'Annexe à la Section V, Partie III, Traité de Verasilles. « A dater du 11 novembre 1918, sont réintégrés de plein droit dans la nationalité française :

1° Les personnes qui ont perdu la nationalité française par application du Traité franco-allemand du 10 mai 1871 et n'ont pas acquis depuis lors une nationalité autre que la nationalité allemande;

2° Les descendants légitimes ou naturels des personnes visées au paragraphe précédent, à l'exception de ceux ayant parmi leurs ascendants en ligne paternelle un Allemand immigré en Alsace-Lorraine postérieurement au 15 juillet 1870;

3° Tout individu né en Alsace-Lorraine de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue. »

(4) Voir le texte à la note 3 *supra*.

a été causé. Pourtant lorsque les deux parents ne sont pas des Alsaciens dénationalisés en 1871, le Traité n'admet pas la réintégration de plein droit *si le père est un Allemand venu se fixer en Alsace-Lorraine après le 15 juillet 1870* (date de la déclaration de guerre). De là résulte que l'enfant né depuis 1871 d'une Alsacienne mais d'un pareil père Allemand, n'est pas réintégré de plein droit. Au contraire l'enfant né d'un père réintégrable, mais d'une mère Allemande, devient Français de plein droit. N'oublions pas en outre que lorsque le père est Allemand, il faut que ce soit un immigré postérieur au 15 juillet 1870. Cette dernière disposition s'explique parce que les Allemands déjà fixés avant la guerre de 1870 ne peuvent être assimilés au flot des envahisseurs s'abattant sur un pays annexé (1). Moralement surtout un abîme les sépare et c'est cette distance que le Traité a voulu marquer. D'ailleurs lorsque le père est Allemand, si l'enfant ne devient pas Français de plein droit, c'est parce que la filiation étant établie, l'enfant suit la nationalité du père (2) et alors il est beaucoup plus logique de le rattacher à celui-ci plutôt qu'à sa mère. L'enfant, même si le Traité de Francfort n'avait pas existé, serait tout de même devenu Allemand, puisque son père était un Allemand (3).

3° On trouve enfin, une troisième et dernière catégorie d'individus devenant Français de plein droit, qui étonne au premier abord, étant donné le point de départ. Ce sont les enfants nés en Alsace-Lorraine *de parents inconnus ou dont la nationalité est inconnue.* Voilà bien une catégorie d'individus qui deviennent Français parce qu'ils sont *nés* en Alsace-Lorraine ; c'est donc un lien territorial et non national qui intervient à leur égard. Ce n'est là qu'une apparence. On dira bien que ces individus, si le

(1) Ces Allemands sont mieux traités que les autres. Voir *infra*, p. 312 et suiv.

(2) *Cf.* en ce sens notamment l'article 8 du Code civil français et la loi Delbrück sur la nationalité.

(3) Ces rapides observations ne sauraient donner qu'un aperçu tout à fait schématique de la question. A peine en vigueur, le Traité a révélé l'insuffisance de sa lettre dans beaucoup de cas et les controverses sont nées, certes moins aigues qu'en 1871, mais dont certaines sont importantes tout de même. Nous ne pouvons pas nous y arrêter ici ; disons seulement qu'elles concernent les femmes mariées qui ont épousé des Allemands, les veuves d'Alsaciens décédés avant l'armistice du 11 novembre 1918, les Français qui se sont fait naturalier en Alsace-Lorraine depuis 1871, les femmes françaises qui ont épousé des Alsaciens, etc. *Cf.* sur tous ces points Ripert, *op. cit.*, Niboyet, *op. cit.*

Traité de Francfort n'avait pas existé, seraient nés en réalité *en France* et alors ils seraient certainement devenus Français (1). Mais cette explication est un peu subtile. Disons plutôt qu'il s'agit d'enfants dont les parents sont ou bien inconnus, ou bien sans nationalité. Or, à cet égard, on ne peut suivre le principe formulé par notre traité et d'après lequel on ne doit pas tenir compte du tout du territoire, mais du lien national. Avez-vous des parents allemands? Vous êtes Allemand, dit le traité; mais puisque ces parents ne sont pas déterminés, alors il faut bien partir d'un autre principe; la seule solution est bien de reconnaître à ces enfants la nationalité française comme s'ils l'avaient toujours eue autrefois; c'est un lien national qui intervient.

Cette catégorie d'enfants étant relativement peu importante, il n'y a là qu'une exception peu grave à la base de notre traité qui subordonne la dénationalisation de plein droit à un lien national dans les autres cas.

Tels sont les individus qui deviennent Français de plein droit. Ce sont les anciens Français et leurs descendants avec, en outre, cette catégorie particulière des enfants de parents inconnus.

Tous les traités d'annexion qui opèrent un changement de nationalité de plein droit, décident que les intéressés peuvent opter pour leur ancienne nationalité. C'est notamment ce qu'ont fait nos traités pour tous les territoires autres que l'Alsace-Lorraine (2). Pour ces provinces il n'y a, au contraire, aucun droit d'option; on n'a pas voulu permettre à ces individus de conserver la nationalité allemande. Voilà encore qui est tout nouveau. Pour la première fois un traité déclare que les individus dénationalisés se verront imposer cette nationalité sans aucune possibilité d'y renoncer.

Du coup se trouvent éliminées les difficultés classiques relatives à la condition de l'option, à ses effets, etc. Comment l'expliquer? C'est parfaitement logique, puisque ces individus sont les anciens Français de 1871. Ils étaient devenus Allemands sans leur volonté; ils sont rétablis dans leur ancienne situation. Que veulent-ils de plus? Sans le Traité de Francfort ne seraient-

(1) Cf. en ce sens l'aricle 8, n° I, Code civil français.

(2) Voir *Supra*, p. 296.

ils pas toujours restés Français? La France a le droit de reprendre ses enfants avec tous les droits pour eux, mais aussi toutes les obligations afférentes à cette nationalité. Voilà pourquoi, à propos de l'Alsace, il ne pouvait être question d'aucun droit d'option pour la nationalité allemande.

Si ce système est fondé *juridiquement* et par suite inattaquable, il est possible que politiquement il aurait mieux valu admettre le droit d'option. Peu nombreux sont ceux qui en auraient usé, et ainsi la France aurait perdu quelques ressortissants après tout peu désirables.

II. — Individus ne changeant de nationalité que sur leur réclamation expresse.

Dans tous nos traités on trouve des dispositions qui ont exclu de l'acquisition de plein droit de la nationalité nouvelle certains individus. Nous avons déjà noté dans quelle mesure, après avoir fixé la nationalité de plein droit, nos traités avaient été amenés à établir diverses exceptions. Nous allons maintenant les préciser.

I. — *Territoires autres que l'Alsace-Lorraine (Traités qui font dépendre le changement de nationalité d'un lien avec le territoire).*

Si dans ces traités en majorité les habitants, ainsi qu'on l'a vu, se trouvent dénationalisés de plein droit, on a voulu néanmoins limiter cette faveur à ceux qui semblaient, soit n'en être pas indignes, soit ne pas devoir trop en souffrir. Ici encore nos traités portent la marque d'un esprit tout à fait nouveau dans cette matière de la nationalité où apparaît davantage et le prix que chacun attache à sa nationalité, et un peu le droit des peuples d'en disposer librement.

A cet égard ces traités contiennent pour certains territoires des dispositions très intéressantes :

1° *Individus établis trop récemment : ils peuvent réclamer la nationalité nouvelle, mais on peut la leur refuser.* — Les indi-

vidus qui sont venus s'établir dans les territoires cédés, à une date qu'on estime trop récente, ne sont pas touchés par le changement de nationalité. Leur établissement doit *par son ancienneté* témoigner d'une véritable attache avec le pays. Dénationaliser de plein droit ceux qui sont venus tout récemment, c'est s'exposer à recevoir de bien tristes nationaux qui seront une source de troubles. Certes, ils pourraient opter pour leur ancien pays. Mais précisément il serait à craindre qu'ils ne le fassent pas et alors ils deviendraient nationaux du nouvel Etat sans qu'on puisse s'en débarrasser.

a) Sleswig (1). — Pour le Sleswig les habitants qui ont établi leur domicile après le 1er octobre 1918 ne deviendront pas Danois de plein droit, mais resteront Allemands. Ils pourront simplement réclamer la nationalité danoise et celle-ci leur sera octroyée ou refusée en toute liberté. Ils n'auront aucun droit à l'acquérir. De cette façon les garanties seront suffisantes contre un afflux de nationaux extrêmement suspects.

b) Les individus fixés sur les territoires cédés à la Pologne *après* le 1er janvier 1908 ne pourront acquérir la nationalité polonaise qu'avec une autorisation spéciale de l'Etat polonais (2).

Pour les habitants d'Eupen et de Malmédy (3) la date est celle du 1er août 1914, soit le début de la grande guerre. On estime que ceux qui sont arrivés après cette date étaient des Allemands qu'amenait plutôt la guerre et par suite des ennemis auxquels il convient de refuser l'honneur de posséder la nationalité belge sans qu'un contrôle sérieux permit d'éliminer ceux par trop indésirables.

c) Traité de Saint-Germain. — Ceux qui se sont établis dans les territoires cédés à l'Italie après le 24 mai 1915, c'est-à-dire après l'entrée en guerre de l'Italie, peuvent réclamer la nationalité italienne, mais celle-ci peut leur être refusée par l'Italie. On assimile à ces individus ceux qui étaient dans ces territoires en raison de leurs fonctions officielles (4).

(1) Traité de Versailles, article 112.
(2) Traité de Versailles, article 91, al. 2.
(3) Traité de Versailles, article 36, al. 2.
(4) Traité de Saint-Germain, art. 71, n° 2.

d) Traité de Sèvres. Egypte. — Le Traité de Sèvres décide dans son article 102 que les sujets ottomans établis en Egypte [1] au 18 décembre 1914 acquerraient de plein droit la nationalité égyptienne, sauf option de leur part soit pour la Turquie, soit pour une des nations correspondant par la majorité de la population à leur race et qui sont : l'Arménie, l'Azerbaijan, la Géorgie, la Grèce, la Hedjaz, la Mésopotamie, la Syrie, la Bulgarie (art. 125 du Traité).

Les autres, c'est-à-dire les individus établis *après le 18 décembre 1914* ou ceux qui étant établis à cette date étaient absents d'Egypte momentanément lors de la mise en vigueur du traité, mais n'y sont pas retournés depuis lors, ne peuvent que réclamer la nationalité égyptienne. Cette nationalité pourra leur être refusée (art. 102 et 103 du Traité de Sèvres).

e) Les habitants des territoires cédés par la Bulgarie à la Grèce et à la Serbo-Croatie (art. 39 et 44 du Traité de Neuilly) ne deviennent Grecs et Serbes que s'ils étaient fixés sur les territoires *avant le 1er janvier 1913*. Dans le cas contraire, ils ne pourront acquérir la nouvelle nationalité qu'avec l'autorisation de l'Etat annexant.

f) Pour les territoires cédés à la Tchéco-Slovaquie et Serbie par l'Autriche et par la Hongrie, les individus établis *après le 1er janvier 1910* doivent *réclamer* la nationalité nouvelle [2].

2° *Individus originaires de certains territoires cédés, mais non domiciliés.* — Si les individus originaires, mais non domiciliés n'acquièrent pas la nationalité du nouvel Etat, ils sont donc purement et simplement des étrangers désormais vis-à-vis du nouvel Etat. Cette conséquence logique a paru bien rigoureuse aux auteurs des traités en ce qui concerne la Tchéco-Slovaquie, la Pologne et la Serbie. En effet, il y a des individus qui ont quitté très jeunes le territoire précisément pour fuir des influences locales qui pouvaient leur sembler douloureuses ; ils ont été soit se fixer à l'étranger, soit dans d'autres portions du pays dont ils avaient la nationalité. Les auteurs de nos traités,

(1) Quant aux individus des autres territoires que l'Egypte, ils changent *presque tous* de nationalité de plein droit. Cf. *Supra*, p. 295, pour Chypre.

(2) Traité de Saint-Germain, article 76 et Traité de Trianon article 62.

sans donner de plein droit la nouvelle nationalité, ont pourtant considéré qu'on pourrait leur en faciliter l'acquisition et ne pas les assimiler à des étrangers sollicitant la naturalisation ordinaire.

a) Tchéco-Slovaquie. — C'est ainsi que les individus tchéco-slovaques de naissance, mais établis en Allemagne, pourront réclamer la nationalité tchéco-slovaque sans que celle-ci puisse leur être d'ailleurs refusée (1). Ces individus devront quitter l'Allemagne pour s'établir en Tchéco-Slovaquie ce qui est bien naturel. S'ils sont établis à l'étranger (c'est-à-dire ailleurs qu'en Allemagne) ils peuvent aux mêmes conditions acquérir la nationalité tchéco-slovaque; seulement il faut que la loi du pays où ils sont fixés ne s'y oppose pas. Ce respect pour la loi de ce pays tiers est une excellente chose destinée à éviter les conflits de nationalité. A l'Allemagne on impose de considérer les individus, lorsqu'ils sont établis chez elle, comme devenant Tchéco-Slovaques; mais comment obliger d'autres pays à s'incliner lorsque d'après leurs lois ces individus ne sont pas libres? Tel serait par exemple le cas d'un Tchéco-Slovaque d'origine devenu Français et qui d'après les lois françaises sur la nationalité ne serait pas libre de changer de nationalité sans obtenir une autorisation (Art. 17, Code civil). Le traité ne pouvait pas ne pas en tenir compte, de sorte que les Tchéco-Slovaques ne pourront opter pour la Tchéco-Slovaquie que s'ils sont libres de tout lien vis-à-vis des lois des pays étrangers.

Notons soigneusement qu'ici l'Etat Tchèco-Slovaque ne pourra pas rejeter la demande d'option. Si dans les cas que nous avons examinés ci-dessus d'individus établis depuis trop peu de temps le nouvel Etat tenait précisément à se prémunir de certains dangers en éliminant divers éléments, ici il s'agit de

(1) Article 85, Traité de Versailles, alinéa 1 *in fine* : « Les Tchéco-Slovaques ressortissants allemands, établis en Allemagne, auront de même la faculté d'opter pour la nationalité tchéco-slovaque. » Alinéa 5 : « Dans le même délai (2 ans) les Tchéco-Slovaques ressortissants allemands se trouvant en pays étranger auront, à moins de dispositions contraires de la loi étrangère et s'ils n'ont pas acquis la nationalité étrangère, le droit d'acquérir la nationalité tchéco-slovaque, à l'exclusion de la nationalité allemande, en se conformant aux prescriptions qui seront édictées par l'Etat tchéco-slovaque. »

sujets originaires de Tchéco-Slovaquie dont l'option est désirée et qu'on ne songe nullement à rejeter de son sein. Il est donc très logique que l'Etat tchéco-slovaque ne puisse rejeter leur demande.

b) *Pologne.* — Les Polonais nés dans les territoires cédés à la Pologne, mais non domiciliés, peuvent toujours opter pour la Pologne (art. 91, al. 4 du Traité de Versailles) ; ceux qui se sont fixés à l'étranger peuvent réclamer la nationalité polonaise à la double condition : 1° qu'ils soient en règle avec la loi du pays de leur domicile en matière de nationalité; 2° que l'autorité polonaise leur reconnaisse ce droit; ils auront, en effet, à se *conformer aux dispositions qui devront être prises par l'Etat polonais* (1), de sorte que cette acquisition de la nationalité polonaise n'est pas pour eux un droit absolu.

c) *Serbo-Croatie* (Traité de Neuilly, art. 40). — Les individus serbo-croates-slovènes qui étaient ressortissants bulgares ont pu réclamer la nationalité serbe (2). Il s'agit là d'individus non domiciliés sur les territoires cédés mais dans le restant de la Bulgarie. Cette disposition est identique à celle du Traité de Versailles concernant la Pologne. Il en est de même de celle qui vise les Serbes établis à l'étranger.

3. — *Individus domiciliés dans les territoires cédés à l'Italie mais non originaires de ces territoires.*

Ce sont eux qui, en principe, deviennent ressortissants de

(1) Le texte est ainsi conçu : Article 91, alinéa 4 : « Les Polonais ressortissants allemands âgés de plus de 18 ans et domiciliés en Allemagne auront eux-mêmes la faculté d'opter pour la nationalité polonaise » et l'article 91, alinéa 9 : « Dans le même délai (deux ans) les Polonais ressortissants allemands se trouvant en pays étranger auront, à moins de dispositions contraires de la loi étrangère et s'ils n'ont pas acquis la nationalité étrangère, le droit d'acquérir la nationalité polonaise à l'exclusion de la nationalité allemande et en se conformant aux dispositions qui devront être prises par l'Etat Polonais ».

(2) Article 40, alinéa 1 *in fine* : « Les Serbes-Croates-Slovènes ressortissants bulgares âgés de plus de 18 ans et établis en Bulgarie auront de même la faculté d'opter pour la nationalité serbo-croate-slovène » et l'alinéa 5 « Dans le même délai (deux ans) les Serbes-Croates-Slovènes ressortissants bulgares se trouvant en pays étranger auront, à moins de dispositions contraires de la loi étrangère et s'ils n'ont pas acquis la nationalité étrangère, le droit d'acquérir la nationalité serbo-croate-slovène à l'exclusion de la nationalité bulgare en se conformant aux prescriptions qui seront édictées par l'Etat serbo-croate-slovène. »

plein droit du nouvel Etat d'après les dispositions des traités. Mais l'Italie n'en a pas voulu et ils ne deviennent Italiens que que s'ils réclament la nationalité italienne sous réserve du rejet de leur réclamation. Cela vise les individus qui n'ont donc que leur domicile à Trieste, par exemple, mais qui n'y sont pas nés. La réclamation de nationalité pourra être rejetée par l'autorité italienne en vertu d'une décision individuelle de refus. On a voulu, en exigeant une décision individuelle, bien marquer qu'il ne s'agissait que d'exclure quelques indésirables de la nationalité nouvelle et repousser tout refus en bloc des demandes des intéressés.

4. — *Individus ni originaires, ni indigènes des territoires cédés à l'Italie, mais ayant servi dans une armée italienne.*

Des catégories qui précèdent il convient de rapprocher celle prévue, toujours pour les territoires cédés à l'Italie : ce sont les militaires qui ont servi dans l'armée italienne ainsi que leurs descendants au cours de la dernière guerre, et qui à titre de faveur comme aussi de récompense, peuvent réclamer la nationalité italienne, sauf naturellement le rejet possible de leur demande (art. 72, lettre *b*, Traité de Saint-Germain).

5. — *Individus qui ont eu autrefois mais ont perdu l'indigénat dans des territoires cédés à l'Italie par l'Autriche.*

C'est le cas d'individus qui, après avoir, durant un temps plus ou moins long, eu leur indigénat dans un des territoires cédés à l'Italie, ont été se fixer ailleurs. Il ne seraient peut-être pas partis si ces territoires avaient été italiens. A raison de leur ancienne attache avec eux, on les dispensera de la véritable naturalisation. Ils pourront opter pour la naturalisation italienne sauf refus individuel (art. 73 précité).

Dans tous les cas qui précèdent les intéressés doivent donc réclamer la nationalité nouvelle à l'Etat cessionnaire qui reste libre de rejeter leur demande. Chaque pays fixera donc par voie purement unilatérale les modalités de ces réclamations. Mais

il est certain que les demandes ne pourraient être rejetées qu'à titre purement individuel et jamais à titre collectif.

Quelle sera la nationalité des individus qui n'auront pas réclamé la nationalité nouvelle ou bien dont la demande aurait été rejetée?

Deux traités ont seuls répondu à cette question, ce sont les Traités de Saint-Germain (art. 74 et 76) (1) et de Trianon (art. 62) (2). Ils décident que ces individus *acquièrent* la nationalité de l'Etat dans lequel ils avaient l'indigénat avant de le posséder dans le territoire cédé. Un individu ayant eu jadis l'indigénat à Vienne, puis dans un territoire cédé à la Serbo-Croatie postérieurement au 1er janvier 1910 acquerra donc l'indigénat viennois et par suite la nationalité autrichienne. Si cet individu ayant actuellement l'indigénat à Trieste (cédé à l'Italie) l'avait autrefois à Prague, territoire cédé à la Tchéco-Slovaquie, il *acquerra* la nationalité tchéco-slovaque.

Est-ce à dire que cet Etat de l'ancien indigénat pourrait s'y opposer? Il ne semble pas que ce droit lui appartienne. Cette attribution de nationalité est faite par le traité lui-même. Sa solution se comprend. Dans les pays où existe un indigénat celui-ci détermine la nationalité. Puisque l'individu ne devient pas ressortissant du nouvel Etat il ne doit pas davantage y conserver l'indigénat. Il *acquiert* donc la nationalité du pays où il avait son indigénat précédent.

Il s'agit là, d'après les termes de ces deux traités, d'une *acquisition* et non pas nécessairement d'une conservation de nationalité. Les *autres traités* n'ayant rien dit à cet égard, on ne saurait admettre la même solution en l'absence d'un texte. Il faut donc dire que les intéressés dont la demande aura été rejetée *conserveront* la nationalité de l'Etat qui a été démembré d'un territoire. Ainsi les domiciliés de Prusse Orientale repoussés

(1) Traité de Saint-Germain, article 74 : « Si la réclamation de nationalité italienne en vertu de l'article 72 n'est pas présentée ou si elle est rejetée, les intéressés acquerront de plein droit la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur le territoire dans lequel ils avaient l'indigénat avant de l'acquérir dans le territoire transféré à l'Italie. »

(2) Traité de Trianon, article 62 alinéa 2 : « Si l'autorisation visée à l'alinéa précédent n'est pas demandée ou est refusée, les intéressés acquerront de plein droit la nationalité de l'Etat exerçant la souveraineté sur le territoire dans lequel ils avaient précédemment leur indigénat. ».

par la Pologne restent Allemands et ne deviennent certes pas Danois bien qu'ils aient eu un domicile et même leur indigénat au Sleswig cédé au Danemark par le traité. La solution exceptionnelle des Traités de Saint-Germain et de Trianon ne peut donc pas être étendue à d'autres hypothèses.

II. — *Territoire d'Alsace-Lorraine (Réclamation de la nationalité nouvelle).*

Nous avons vu qu'il existe des règles toutes spéciales à l'Alsace-Lorraine relativement aux changements de nationalité de plein droit. Le principe que seuls deviennent Français les anciens Français de 1871 a été au moins tempéré par la faculté offerte à diverses catégories d'individus de *réclamer* la nationalité française. Sans entrer dans des détails nous dirons seulement que cette réclamation devait se faire dans un délai d'un an à dater de la mise en vigueur du Traité de paix. Pour les mineurs elle pouvait intervenir par l'intermédiaire de leurs représentants légaux et, à défaut de ceux-ci, dans l'année suivant la majorité des intéressés (1).

Les personnes qui pourraient réclamer la nationalité française, sont énumérées par le § 2 de l'annexe du Traité de Versailles relative à l'Alsace-Lorraine (2).

(1) Le Traité de Versailles ayant abandonné au gouvernement français le soin de fixer la procédure de cette réclamation, il est intervenu un décret le 11 janvier 1920.

(2) « Dans l'année qui suivra la mise en vigueur du présent traité, pourront réclamer la nationalité française les personnes appartenant à l'une des catégories suivantes :

1° Toute personne non réintégrée aux termes du § 1 et qui a parmi ses ascendants un Français ou une Française ayant perdu la nationalité française dans les conditions prévues au dit paragraphe;

2° Tout étranger non ressortissant d'un Etat allemand qui a acquis l'indigénat alsacien-lorrain avant le 3 août 1914;

3° Tout Allemand domicilié en Alsace-Lorraine s'il y est domicilié depuis une date antérieure au 15 juillet 1870 ou si un de ses ascendants était à cette date domicilié en Alsace-Lorraine;

4° Tout Allemand né ou domicilié en Alsace-Lorraine qui a servi dans les rangs des armées alliées ou associées pendant la guerre actuelle ainsi que ses descendants;

5° Toute personne née en Alsace-Lorraine avant le 10 mai 1871 de parents étrangers ainsi que ses descendants;

6° Le conjoint de toute personne soit réintégrée en vertu du § 1, soit réclamant et obtenant la nationalité française aux termes des dispositions précédentes.

Le représentant légal du mineur exerce au nom de ce mineur le droit de réclamer

Les individus autres que les Alsaciens-Lorrains qui peuvent *réclamer* la nationalité française sont ceux qui ont soit des liens du sang avec des Alsaciens-Lorrains, soit des liens du sol avec l'Alsace-Lorraine, soit enfin un lien conjugal avec une personne devenant française en vertu du Traité de paix. *a*) Parmi les personnes de la première catégorie figure l'enfant *d'un père allemand* venu se fixer en Alsace-Lorraine après la guerre de 1870 et qui ne devient pas Français de plein droit (1) ; *b*) dans la deuxième catégorie se trouvent des individus tous allemands jusqu'ici et de qualités très diveses. Les uns ont eu des liens antérieurs à 1870-1871; ils s'étaient déjà fixés avant cette date. Il y a déjà si longtemps qu'ils habitent le pays qu'on peut vraiment leur faciliter l'acquisition de la nationalité française. D'autres ne sont venus que depuis 1871, mais ils ont, ou bien servi dans les armées de l'Entente ou bien ayant la nationalité d'un Etat tiers, ils sont devenus Allemands avant 1914, puisqu'ils ont obtenu l'indigénat en Alsace-Lorraine. C'est le cas d'un Belge qui a obtenu cet indigénat. D'après la loi allemande (loi Delbrück), l'indigénat dans un Etat confédéré entraîne automatiquement la nationalité d'Empire. Les deux choses sont liées; ce sont comme deux nationalités superposées à deux degrés; *c*) enfin, toutes les fois qu'un conjoint devient Français soit de plein droit, soit sur sa demande, l'autre conjoint peut également réclamer la nationalité française.

Dans tous les cas de réclamation *sauf un,* l'autorité française peut rejeter la demande, sans avoir à en donner de motifs et en vertu d'un droit souverain. Si l'on a obligé ces individus à réclamer la nationalité française au lieu de l'obtenir de plein droit c'est qu'on a voulu pouvoir les en exclure éventuellement. Néanmoins le rejet doit toujours faire l'objet d'une mesure individuelle et non collective, émanant du Commissaire général de la République en Alsace-Lorraine, après avis de certaines commissions consultatives. En fait, il n'a guère été abusé de

la nationalité française et si ce droit n'a pas été exercé, le mineur pourra réclamer la nationalité française dans l'année qui suivra sa majorité.

La réclamation de nationalité française pourra faire l'objet d'une décision individuelle de refus de l'autorité française, sauf dans le cas du n° 6 du présent paragraphe. »

(1) Voir *supra*, p. 303.

ce droit. Dans un cas pourtant, le rejet de la demande n'est pas possible et l'intéressé n'a qu'à faire sa réclamation pour devenir Français : c'est celui du conjoint d'un époux qui devient Français en vertu du Traité. Si une femme devient Française soit de plein droit soit sur sa demande, son mari n'aura qu'à réclamer la nationalité française et sa demande ne pourra pas être rejetée. Inversement, si un homme marié devient Français en vertu du traité, sa femme pourra réclamer la nationalité française et sera assurée de l'obtenir. Si le droit de rejeter la demande du conjoint ne figure pas dans le Traité, c'est qu'on a craint de créer une dualité de législation au sein des ménages et qu'on n'a pas voulu qu'il fût possible à l'Administration d'écarter de la nationalité française un conjoint dont l'autre l'aurait déjà obtenue. Cette disposition dont les intentions sont évidemment pures peut être qualifiée de déplorable. Il y a en effet des conjoints, en particulier des maris allemands, parmi lesquels on peut même compter d'anciens officiers de l'armée active qui sont devenus Français uniquement parce qu'ils avaient épousé des Alsaciennes ou d'autres femmes qui devenaient Françaises par le traité. La France a ainsi hérité de concitoyens parfois dangereux qu'il aurait été bien facile de laisser à leur ancienne nationalité. D'ailleurs, quand ceux-ci n'ont pas demandé à devenir Français pour avoir leurs coudées franches ils ont à tout le moins obtenu la main-levée des séquestres sur leurs biens (1).

Tous les autres Allemands d'Alsace-Lorraine qui ne deviennent Français ni sur demande, ni sur réclamation pourront toujours demander la naturalisation (2) du droit commun, mais

(1) Dans les divers cas où la nationalité française sera acquise sur *réclamation* elle ne produira jamais d'effet collectif sur les autres membres de la famille qui devront toujours le réclamer pour leur propre compte; le changement de nationalité est toujours purement *individuel*. Ceci est assez différent de ce qu'ont admis les Traités de paix de 1919-1920 à propos de toutes les autres cessions de territoires où le changement de nationalité du mari produit des effets à l'égard de la femme mariée et des enfants âgés de moins de 18 ans. (Voir *Supra*, p. 296.)

(2) § 3 de l'Annexe « Sous réserve des dispositions du § 2, les Allemands nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine, même s'ils ont l'indigénat alsacien-lorrain, n'acquièrent pas la nationalité française par l'effet du retour de l'Alsace-Lorraine à la France. Ils ne pourront obtenir cette nationalité que par voie de naturalisation à condition d'être domiciliés en Alsace-Lorraine depuis une date antérieure au 3 août

elle-ci ne peut être confondue avec les réclamations du § 2 de l'Annexe du Traité, et alors ceci ne touche plus du tout aux effets de la cession de territoire. A cet égard le traité a encore décidé que ce droit leur serait accordé dans les conditions suivantes. Ce n'est qu'après le 11 novembre 1921 qu'ils pourront faire leur demande, encore faudra-t-il qu'ils justifient d'une résidence ininterrompue en Alsace et Lorraine, pendant trois années à dater du 11 novembre 1918 et d'un domicile antérieur au 3 août 1914. Il sera alors statué dans la forme que précisera un décret que prévoit le Traité de paix et qui interviendra en temps utile. Ici l'autorité française sera en principe libre de rejeter toute demande de naturalisation, car c'est là un attribut de la souveraineté. Nul n'a le *droit* de devenir Français; c'est l'application du droit commun en la matière. Voilà pourquoi cette naturalisation à laquelle fait allusion le traité est bien différente de la *réclamation* de nationalité du § 2 de l'Annexe.

*
* *

Pour terminer cette étude nous voudrions attirer l'attention sur des dispositions vraiment intéressantes et concernant la nationalité en général qui figurent dans plusieurs des derniers traités de paix. Jusqu'ici on n'était guère habitué à les trouver dans des tratiés, car elles faisaient partie du domaine réservé à la législation interne et souveraine de chaque Etat. On a voulu profiter de l'occasion pour imposer à certains Etats de modifier leur législation en matière de nationalité et de la mettre en harmonie avec des conceptions plus exactes de notre matière. On a voulu apporter un terme à de grands inconvénients pratiques qu'on pouvait leur imputer.

1° Tout d'abord c'est l'Allemagne qui s'engage par l'article 53

1914 et de justifier d'une résidence non interrompue sur le territoire réintégré pendant trois années à compter du 11 novembre 1918. La France assumera seule leur protection diplomatique et consulaire à partir du moment où ils auront fait leur demande de naturalisation française. »

du Traité de Versailles (1) à reconnaître tous les changements de nationalité résultant des dispositions concernant l'Alsace-Lorraine. Elle reconnaîtra comme Français ceux auquels la France aura accordé cette qualité soit à la suite de leurs *réclamations,* soit à la suite d'une demande de *naturalisation.*

Ainsi a-t-on espéré diminuer les conflits de nationalité qui sont si fréquents à la suite des cessions de territoires en raison des divergences d'interprétations. Celles qui suivirent le traité de Francfort furent célèbres en effet. Cet engagement souscrit par l'Allemagne vaudra ce que valent tous les engagements de ce pays.

2° En outre, la plupart des traités de 1919-1920 contiennent une clause identique et d'une grande importance pratique, si elle est exécutée, qui ne se limite pas aux cessions de territoire. C'est un engagement par les Etats de reconnaître tous les changements par lesquels leurs ressortissants deviendraient les nationaux des puissances alliées ou associées, que ce soit en vertu d'un traité ou *d'une pure demande de naturalisation.*

Il existe, en effet, des législations qui admettent la perpétuité du lien d'allégeance et qui, lorsqu'un ressortissant s'est fait naturaliser à l'étranger, le considèrent comme ayant encore conservé son ancienne nationalité. Les considérations auxquelles obéissent ces législations sont multiples : les unes le font pour conserver leurs nationaux en vue des obligations qu'ils ont a remplir ; d'autres, comme l'Allemagne avec la loi Delbrück de 1913, encouragent leurs nationaux à se faire naturaliser à l'étranger, mais leur permettent de rester secrètement Allemands, ce qui est une duperie honteuse dont la dernière guerre n'a que trop révélé les dangers, ne serait-ce que sur le terrain de l'espionnage. C'est un principe fondamental que l'on ne doit pas avoir plus d'une nationalité. Tous les efforts de la science

(1) Article 53. « ...L'Allemagne s'engage dès à présent à reconnaitre et accepter les règles fixées dans l'Annexe ci-jointe et concernant la nationalité des habitants ou des personnes originaires des dits territoires, à ne revendiquer à aucun moment ni en quelque lieu que ce soit, comme ressortissants allemands ceux qui auront été déclarés français à un titre quelconque, à recevoir les autres sur son territoire et à se conformer en ce qui concerne les biens des nationaux allemands sur les territoires visés à l'article 51 aux dispositions de l'article 297 et de l'Annexe de la Section 4, Partie 10 (Clauses économiques) du présent Traité. »

moderne ont tendu à limiter les cas de double nationalité. Certes il est encore trop de législations qui ne permettent pas à leurs nationaux de changer librement de nationalité, au moins tant qu'ils sont soumis aux obligations militaires. A cet égard les derniers traités en créant une véritable obligation à la charge de divers Etats de modifier leur législation interne constituent un très grand progrès, à la condition toutefois qu'il y ait un commencement d'exécution. A ce dernier point de vue nous nous permettons d'être plutôt sceptiques étant donné la difficulté avec laquelle certains des Etats vaincus exécutent les Traités de paix, qui tous d'ailleurs ne sont pas encore en vigueur (1).

3° *Dispositions contre le Heimatlosat.* — La lutte pour diminuer les cas de Heimatlosat a été entreprise par la plupart des législations. En particulier, la loi française du 26 juin 1889 a par le *jus soli* réduit énormément ces cas. Le système du *jus sanguinis* est évidemment un excellent système dans beaucoup de cas, mais il a pour conséquence si on le pousse trop loin de conduire à l'Heimatlosat. En effet, beaucoup d'individus

(1) Nous donnons ici le texte de l'article 278 du Traité de Versailles. Mais, sont identiques à ce texte : l'article 230 du Traité de Saint-Germain, l'article 213 du Traité de Trianon, l'article 158 du Traité de Neuilly. Ce texte est ainsi conçu : « l'Allemagne (l'Autriche, ou la Hongrie, ou la Bulgarie) s'engage à reconnaitre la nouvelle nationalité qui aurait été ou serait acquise par ses ressortissants d'après les lois des puissances alliées ou associées et conformément aux décisions des autorités compétentes de ces puissances, soit par voie de naturalisation, soit par l'effet d'une clause d'un traité et à dégager à tous les points de vue ses ressortissants en raison de cette acquisition de nouvelle nationalité, de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine. »

Quant à l'article 128 du Traité de Sèvres, il comporte une certaine variante, aussi le donnons-nous également *in extenso.*

Article 128. « La Turquie s'engage à reconnaitre la nouvelle nationalité qui aurait été ou serait acquise par ses ressortissants d'après les lois des puissances alliées *ou des Etats nouveaux*, et conformément aux décisions des autorités compétentes de ces puissances, soit par voie de naturalisation, soit par l'effet d'une clause d'un traité et à dégager à tous les points de vue ces ressortissants en raison de cette acquisition de nouvelle nationalité, de toute allégeance vis-à-vis de leur Etat d'origine. En particulier, les personnes qui, avant la mise en vigueur du présent traité auraient acquis la nationalité d'une des puissances alliées en conformité avec la loi de cette puissance, seront reconnues par le gouvernement ottoman comme ressortissants de la dite puissance et comme ayant perdu la nationalité ottomane.

Aucune confiscation de propriété ou autre pénalité édictée par la loi ottomane ne sera encourue en raison de l'acquisition de cette nationalité. »

naissent sur territoire étranger alors que les parents ont quitté leur patrie depuis si longtemps que le *jus sanguinis* est impuissant à les rattacher à un pays quelconque. C'est pourquoi beaucoup de législations modernes décident que les individus qui naissent sur un territoire prennent la nationalité de ce pays dès l'instant où ils ne peuvent justifier qu'ils ont une autre nationalité. Nos traités ont imposé cette solution à cinq pays : la Pologne (1), la Serbie-Croatie-Slovénie (2), la Tchéco-Slovaquie (3), la Bulgarie (4), la Roumanie (5), dont la législation ou les tendances répugnaient jusqu'ici à cette solution pourtant nécessaire. De cette façon disparaîtront dans les Balkans de très nombreux cas de Heimatlosat.

Il convient enfin de rattacher aux tentatives contre le Heimatlosat les dispositions de deux de nos traités que nous avons déjà examinées (6) et qui déterminent exactement quelle sera la nationalité des individus qui auront *réclamé* une nationalité et dont la demande aura été rejetée. Il eût été à craindre, en effet, qu'ils n'eussent plus dans certains cas, aucune nationalité étant donné qu'ils auraient pu parfaitement n'en pas avoir d'autre que celle qui résultait de leur indigénat actuel. C'est à ce titre que nos traités leur ont *attribué* une nationalité, celle du pays où ils avaient leur indigénat avant de l'avoir dans celui qui a fait l'objet de la cession de territoire.

Que valent dans l'ensemble au point de vue de la nationalité les divers Traités de paix de 1919-1920? Il est encore un peu prématuré de porter sur eux un jugement. Les éléments de fait nous manquent surtout. Il faudrait procéder à une enquête minutieuse pour chacun des territoires ayant fait l'objet d'une cession de territoire. Cette étude dépasserait d'ailleurs de beaucoup le cadre que nous nous sommes assigné et qui était simplement de présenter d'une manière objective la réglementation des

(1) Traité du 28 juin 1919, article 6, « La nationalité polonaise sera acquise de plein droit, par le seul fait de la naissance sur le territoire polonais, à toute personne ne pouvant se prévaloir d'une autre nationalité. »

(2) Traité du 28 juin 1919, avec la Serbie, article 6 identique.

(3) Traité du 28 juin 1919 avec la Tchéco-Slovaquie, article 6 identique.

(4) Traité du 27 novembre 1919 avec la Bulgarie, article 52 identique.

(5) Traité du 28 juin 1919 avec la Roumanie, article 6 identique.

(6) *Supra*, p. 311.

roblèmes de nationalité telle qu'elle résulte des traités qui ont nis fin à la grande guerre. Ils ont suffisamment dérogé aux ègles traditionnelles en la matière pour que ces observations ient mérité d'être présentées à titre documentaire. Les auteurs les traités ont été pétris de bonnes intentions et il faut recon-naître qu'à beaucoup d'égards ils ont élaboré des solutions destinées à régler avec le moins de heurts possibles ces délicates uestions. Quand il aura été pris un peu de recul on sera plus à même de juger impartialement leur œuvre qui, en tout cas, est ntrée déjà dans l'Histoire.

7 mai 1921.

ADMISSION DANS LA SOCIÉTÉ DES NATIONS ET RECONNAISSANCE *DE JURE*

PAR

Jules COUCKE,

Professeur à l'Institut des Hautes Études de Belgique

Le cas de divers Etats, nés de la dissolution de l'Empire russe et des démembrements territoriaux qui ont disloqué l'Europe orientale, a fait naître en Droit des Gens un problème assez délicat. Plusieurs de ces pays, comme la Lettonie, l'Esthonie, la Géorgie, l'Arménie, l'Albanie, ont sollicité leur admission dans la Société des Nations, et l'Assemblée de Genève qui s'est tenue en décembre dernier a eu à se prononcer sur leur demande.

Une question préalable se posait : celle de savoir si la Société des Nations pouvait accueillir un Etat qui n'était pas reconnu *de jure* par les Membres de la Société. Nous verrons de quelle façon et dans quelle mesure elle a été résolue, mais il importe auparavant de préciser les éléments de solution du problème.

Sans doute, l'admission implique une certaine capacité juridique inhérente à l'Etat qui est reçu, mais on peut soutenir que celle-ci n'est pas exactement la même que celle qui est requise pour la reconnaissance *de jure*. Cette dernière, aux termes d'une doctrine à laquelle la pratique internationale s'est constamment conformée, suppose l'existence d'un Etat offrant toutes garanties de stabilité et réunissant les attributs complets de la souveraineté et de l'indépendance. Or, si l'on se réfère, comme on le doit, au Pacte pour rechercher quelle est la capacité nécessaire à l'admission dans la Société des Nations, on remarquera que les conditions paraissent un peu moins strictes.

« Tout Etat, dominion ou colonie, dit l'article 1, § 2, qui se

gouverne librement et qui n'est pas désigné dans l'annexe peut devenir membre de la Société si son admission est prononcée par les deux tiers de l'Assemblée, pourvu qu'il donne des garanties effectives de son intention sincère d'observer ses engagements internationaux et qu'il accepte le règlement établi par la Société en ce qui concerne ses forces et ses armements militaires, navals et aériens. »

Retenons les premiers mots de cet article qui déterminent la capacité juridique requise : Tout Etat qui se gouverne librement. Il est permis d'inférer de ces termes généraux que l'on peut apprécier d'une façon plus large les conditions habituelles de stabilité et d'organisation, et surtout les prérogatives de souveraineté qui sont exigées pour la reconnaissance *de jure*. Je dirais volontiers, pour marquer la nuance, que l'émancipation politique d'un Etat est la condition nécessaire et suffisante de son admission dans la Société des Nations, tandis que sa majorité politique est requise pour sa reconnaissance.

A supposer même que la capacité juridique nécessaire soit identique dans les deux cas, encore pourrait-on admettre un Etat dans la Société des Nations sans qu'il ait été au préalable reconnu *de jure*. Car un Etat peut avoir *en fait* tous les attributs de la souveraineté et de l'indépendance, c'est-à-dire posséder la capacité juridique pleine et entière — sans être cependant reconnu *de jure*. Rivier (*Principes du droit des gens*, t. I, p. 57) fait remarquer très justement que « l'existence de l'Etat souverain est indépendante de sa reconnaissance par un autre Etat. Cette reconnaissance est la constatation du fait accompli et c'en est aussi l'approbation. C'est la légitimation d'une situation de fait qui se trouve désormais fondée en droit ».

Or, pour l'admission dans la Société des Nations il faut et il suffit « qu'un Etat se gouverne librement » (voir article 1 du Pacte) c'est-à-dire existe *en fait* comme Etat indépendant, abstraction faite de toute espèce d'investiture juridique ; et c'est ajouter arbitrairement aux conditions du Pacte que d'exiger en outre une reconnaissance *de jure* préalable.

Quelle que soit donc la capacité juridique plus ou moins étendue requise pour l'admission dans la Société des Nations,

nous estimons que celle-ci n'est nullement subordonnée à une reconnaissance *de jure* générale et préalable des membres de la Société. Outre les raisons juridiques que nous avons indiquées, on peut faire valoir à l'appui de cette interprétation que nombre de jeunes nationalités sont issues de la guerre et se sont érigées en Etats dont la personnalité n'a pas encore eu le temps de s'accuser et de prendre tout son relief. Ajoutons qu'à raison du retard même apporté au règlement des traités de paix dans l'Europe orientale, les Puissances n'ont pas encore pu nouer avec les nouveaux Etats ces relations politiques régulières qui sont une des caractéristiques de la reconnaissance *de jure*. Or, la pensée des signataires du Pacte n'a certes point été de retarder indéfiniment l'entrée dans la Société des Nations de ces nationalités renaissantes en liant leur admission à une reconnaissance *de jure* préalable de tous les membres de la Société, alors que l'inertie ou la mauvaise volonté d'un seul pourrait suffire à leur en barrer l'accès et qu'aux termes du Pacte lui-même une majorité des deux tiers suffit pour décider l'admission.

En fait, l'Assemblée de Genève, en instruisant les demandes d'admission dont elle a été saisie, a examiné dans un esprit très large si les nations requérantes constituaient des Etats véritables, avaient une organisation stable, des frontières nettement définies, un gouvernement autonome.

Les débats qui se sont déroulés au sein des Commissions ne permettent pas cependant de dire que l'Assemblée a tranché catégoriquement la question de principe touchant les rapports entre l'admission et la reconnaissance des Etats. Le Président de la 5e Commission, qui avait dans ses attributions l'examen des demandes d'admission, a déclaré, dès le début de la première séance, que deux opinions avaient été émises par les juristes consultés. Voici un résumé de la courte discussion qui s'est produite.

« Lord Robert Cecil (Afrique du Sud) croit inutile d'ouvrir une discussion sur la question juridique qui se prête à des interprétations et à des commentaires infinis. Il préférerait aborder immédiatement les questions d'espèce et résoudre par des

exemples concrets le problème sur lequel les juristes n'ont pu se mettre d'accord.

« M. Viviani (France) se déclare presque entièrement d'accord avec Lord Robert Cecil et croit que la Commission a eu tort de poser sur le terrain juridique une question qui est essentiellement politique. La conséquence pratique de l'admission, par une majorité des deux tiers, d'un Etat non reconnu par certaines Puissances, expose celles-ci, en vertu de l'article 10, à avoir à défendre l'Etat qu'elles ont refusé de reconnaître. Quiconque est admis dans la Société des Nations devient par là-même l'associé des autres membres. La proposition de Lord Robert Cecil a de grands avantages pratiques. Mais il importe d'être guidé par une règle dans la discussion des cas concrets. Ce qu'il faut éviter avant tout, c'est de se trouver liés vis-à-vis d'Etats dont la situation est douteuse : il serait trop tard pour discuter lorsqu'on les aurait admis.

« M. Poullet (Belgique) se range à l'avis de Lord Robert Cecil. Il est inutile de résoudre une question qui n'a d'intérêt que pour les théoriciens du droit. Il s'agit éventuellement d'un problème d'opportunité et de sagesse politique. D'ailleurs la question de la reconnaissance peut se poser même après l'admission en cas de rupture des relations diplomatiques causée par une révolution ou tout autre événement. Le mieux est d'examiner sans délai les demandes présentées.

« M. Nansen (Norvège) appuie la proposition de Lord Robert Cecil. La reconnaissance étant l'acte des Etats dans l'exercice de leur souveraineté, chacun d'eux restera libre à cet égard, quel que soit l'avis de la Commission. »

On en est resté sur cette déclaration de M. Nansen qui n'a pas soulevé de contradiction, et le sentiment général qui semble avoir prévalu a été qu'il ne fallait pas subordonner l'admission dans la Société des Nations à une reconnaissance générale préalable de tous les membres de la Société.

Telle a été l'opinion émise en quelques mots aux séances de l'Assemblée par le délégué portugais, M. Chagas, et par le délé-

gué belge, M. Poullet, sans que personne se soit levé pour soutenir la thèse contraire.

C'est d'ailleurs pour des raisons d'opportunité politique bien plus que pour des raisons juridiques que l'Assemblée a accueilli ou rejeté les demandes des divers Etats en instance d'admission. A deux reprises cependant, devant la Commission comme devant l'Assemblée, le délégué du Brésil, en faisant rapport sur la demande des Etats baltiques (Lithuanie, Lettonie, Esthonie), a indiqué « qu'il faudrait se prononcer sur la question générale de savoir si des Etats non reconnus *de jure* par les membres de la Société des Nations sont susceptibles d'être admis dans celle-ci » ; mais sa suggestion n'a pas eu d'écho et les débats sont demeurés sans conclusion formelle sur ce point. La vérité c'est que les décisions de l'Assemblée ont été dominées par l'article 10 du Pacte qui prévoit la garantie et le secours prestés par les membres de la Société à tout associé dont l'intégrité territoriale et l'indépendance politique se trouvent en danger. Selon qu'il apparaissait que les Etats demandeurs étaient plus ou moins menacés dans leur existence par les entreprises éventuelles de leurs voisins et qu'il y avait plus ou moins de risques de voir jouer la garantie et le recours de l'article 10, les Puissances, surtout les grandes Puissances plus directement visées par l'obligation de garantie, ont voté contre ou pour l'admission.

Il est cependant un vote de l'Assemblée qui pourrait être invoqué à l'appui de la thèse suivant laquelle la reconnaissance *de jure* n'est pas une condition préalable à l'admission dans la Société : c'est le vote relatif à l'Albanie dont l'histoire politique de ces dernières années ne laisse pas d'être assez curieuse. On sait qu'après la guerre des Balkans, le Traité de Londres de 1913 conclu entre la Turquie et la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Serbie, a jeté les bases de l'Etat Albanais dont les Grandes Puissances devaient fixer la constitution et délimiter les frontières. Ensuite de cet accord, les Conférences des Ambassadeurs réunies à Londres et à Florence en 1914 proclamèrent l'indépendance de l'Albanie et reconnurent cet Etat *de jure* sous le gouvernement du Prince de Wied. Survinrent alors la grande tourmente de 1914, le Traité secret de Londres de 1915 entre l'Angleterre, l'Italie, la France et la Russie prévoyant le partage

l'une notable partie de l'Albanie, l'occupation de ce pays durant a guerre par des contingents français, italiens et autrichiens. Pour toutes ces raisons, la section juridique du Secrétariat de a Société des Nations, ainsi que la Commission chargée d'examiner la demande de l'Albanie, ont estimé que les traités de 914 avaient cessé d'être en vigueur et que la reconnaissance *le jure* de l'Albanie par les Puissances en 1914 était devenue caduque. Or, depuis la guerre, cet Etat, dont le statut définitif loit être réglé par un accord des Puissances remplaçant ceux le 1913 et de 1914 devenus inopérants, n'a fait l'objet d'aucune nouvelle reconnaissance *de jure*. Cette thèse qui semble avoir été généralement admise n'a pas cependant rencontré l'adhésion unanime : à la séance de l'Assemblée, Lord Robert Cecil délégué le l'Afrique du Sud, et M. Rowell, représentant du Canada, ont fait valoir que, s'il y a eu à la vérité depuis 1914 des tractations dont l'Albanie devait faire les frais, il n'a été donné aucune suite à ces projets et que la reconnaissance *de jure* demeurait acquise à ce pays qui n'a jamais perdu son caractère d'Etat au point de vue juridique, et a conservé son statut international défini en 1914 par les grandes Puissances. L'opinion de ces délégués ne paraît pas avoir été partagée par l'Assemblée, qui a voté finalement l'admission de l'Albanie pour des raisons d'opportunité politique et bien qu'elle estimât que cet Etat n'était plus reconnu *de jure* par les membres de la Société des Nations. On peut donc conclure implicitement de cette décision que l'Assemblée n'entend pas faire dépendre l'admission d'une reconnaissance *de jure* préalable des Membres de la Société.

***

Reste le second point sur lequel porte notre examen : l'admission d'un Etat dans la Société des Nations entraîne-t-elle *ipso facto*, sa reconnaissance *de jure* par les autres Etats membres de la Société ?

Pour résoudre cette question il convient de préciser les caractères et les conséquences respectifs de l'admission dans la Société des Nations et de la reconnaissance *de jure*.

L'admission confère à l'Etat qui est reçu une sorte d'investiture internationale, d'habilitation générale et collective. L'Etat admis est désormais qualifié pour prendre place dans la communauté des nations, il profite des avantages spéciaux résultant de la solidarité internationale, il peut notamment invoquer le bénéfice de l'article 10 du Pacte qui lui assure secours et garantie de la part des autres Membres de la Société dans le cas où son intégrité territoriale et son indépendance politique seraient menacées par une agression du dehors.

La reconnaissance *de jure* ne crée que des liens spéciaux d'Etat à Etat, elle règle les relations particulières d'un gouvernement vis-à-vis d'un autre. Elle a un caractère individuel et ne confère qu'une habilitation spéciale et limitée aux relations entre deux Etats. C'est, suivant l'expression de Lorimer, un acte « municipal » émanant de chaque Etat envisagé isolément et non un acte « international ». Ajoutons qu'en pratique la reconnaissance *de jure* se manifeste par l'existence de relations politiques régulières entre l'Etat qui reconnaît et l'Etat reconnu, qui envoient et reçoivent réciproquement l'un chez l'autre des agents diplomatiques.

Les caractères de l'admission et de la reconnaissance *de jure* étant ainsi nettement définis, demandons-nous maintenant quelle influence la première peut exercer sur la seconde.

A cet égard, une distinction doit être faite entre les Membres de la Société qui ont voté pour et ceux qui ont voté contre l'admission. Ces derniers ne sont évidemment pas tenus de reconnaître *de jure* un Etat qu'ils n'ont pas estimé devoir admettre à raison de sa capacité juridique insuffisante. Ils n'en sont pas moins liés, remarquons-le, par la décision de l'Assemblée dont les deux tiers des membres ont voté l'admission, et ils devront, le cas échéant, à l'Etat nouvellement admis la garantie spéciale prévue à l'article 10 du Pacte. Quant aux Etats qui ont voté l'admission, une nouvelle distinction s'impose. Si l'on est d'avis que la reconnaissance et l'admission supposent des degrés différents de capacité juridique, il va de soi qu'il faut en conclure que l'admission n'entraîne pas *ipso facto* la reconnaissance de *jure*. Si, au contraire, l'on estime que la capacité juridique nécessaire pour l'admission est la même que pour la reconnaissance

jure, doit-on considérer l'admission comme valant reconnais-
nce *de jure* tacite (au même titre que le serait, par exemple,
mention de l'existence d'un Etat dans un traité conclu entre
uissances) et, par conséquent, les Puissances qui ont admis
1 Etat dans la Société des Nations sont-elles nécessairement
nues de le reconnaître ? On pourrait le soutenir, car l'admission
nstitue à coup sûr une investiture juridique se rapprochant
ngulièrement de la reconnaissance, laquelle « implique un enga-
ement formel de respecter dans la personne nouvelle du Droit
s gens les droits et attributions de la souveraineté. » (Rivier,
I, p. 57.) C'est cependant avant tout, croyons-nous, une
uestion de volonté et d'intention de la part des Puissances
ui admettent un Etat dans la Société des Nations : tout en
quiesçant à la demande d'admission, elles pourraient donner
leur vote une portée nettement définie et restrictive, dissipant
ute équivoque. Dans cet ordre d'idées, il semble que l'Assem-
lée de Genève se soit rangée à l'opinion de M. Nansen qui, au
urs de la séance de la cinquième commission, a fait cette brève
éclaration qui n'a rencontré aucune contradiction : « La recon-
aissance étant l'acte des Etats dans l'exercice de leur souve-
aineté, chacun d'entre eux restera libre à cet égard, quel que
oit l'avis de la Commission. » Il est permis d'en inférer que
s Puissances, en votant l'admission dans la Société des Nations
'Etats comme l'Albanie, ont entendu se réserver toute liberté de
écision quant à leur reconnaissance *de jure.*

Sans doute cette doctrine peut se justifier théoriquement, mais
faut bien avouer qu'en pratique elle risque d'aboutir à des
onséquences anormales et de créer des situations pour le moins
ingulières, sinon même paradoxales. Il suffit pour s'en con-
aincre, de confronter les effets qui résultent respectivement
e la reconnaissance et de l'admission.

La reconnaissance *de jure* assure à l'Etat reconnu l'exercice
ffectif de certains droits et prérogatives que lui confère sa qua-
té de membre de la Société internationale. Ce sont essentielle-
ent le droit de propre conservation, le droit à la liberté et à
'indépendance, et le droit à l'égalité. La reconnaissance produit
ncore un autre résultat : elle fait naître des relations diploma-
iques régulières entre l'Etat reconnu et la Puissance qui le

reconnaît, mais elle n'engendre, remarquons-le, aucune obligation de garantie.

Quant à l'admission, elle crée entre tous les Etats membres de la Société des Nations des liens solides noués par la solidarité internationale et dont l'article 10 du Pacte montre toute la force. Il oblige, en effet, les membres de la Société « à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société. » De plus aux termes de l'article 23, la garantie et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce sont assurés à tous les membres de la Société qui jouissent en principe, dans leurs relations mutuelles, d'un régime d'égalité complète.

Il se voit donc que les avantages résultant de l'admission dans la Société des Nations sont beaucoup plus étendus que ceux qui découlent de la reconnaissance, et que les engagements assumés envers l'Etat admis sont autrement lourds que ceux qui naissent de la reconnaissance *de jure*. Il y a plus : un Etat qui se porte garant de l'intégrité territoriale et de l'indépendance politique d'un autre Etat victime d'une agression extérieure, et assure à celui-ci l'égalité de traitement au point de vue économique, ne couvre-t-il pas précisément de sa garantie ces droits de propre conservation, de liberté et d'égalité qui sont les prérogatives essentielles attachées à la reconnaissance?

Peut-être objectera-t-on que cette garantie ne s'applique qu'au seul cas, expressément prévu, de guerre d'agression. Mais en s'obligeant à cette garantie au moment le plus critique, où les droits souverains de l'Etat assailli sont directement menacés ne va-t-il pas de soi que dans toutes les autres conjonctures de la vie internationale, les Membres de la Société des Nations s'engagent implicitement envers l'Etat qu'ils ont admis, non plus sans doute à garantir, mais du moins à respecter les droits et les prérogatives de la souveraineté, tout comme ils le font quand ils le reconnaissent *de jure*.

Il ne manque en somme à l'admission, pour sortir indépendamment des effets qui lui sont propres, tous ceux qui résultent de la reconnaissance, que d'être suivie de la réception et de

'envoi d'agents diplomatiques. Dès lors, si une Puissance qui voté l'admission d'un Etat dans la Société des Nations n'est as tenue juridiquement de le reconnaître, elle est en bonne ogique et en saine raison amenée à le faire. La même remarque 'applique d'ailleurs à une Puissance qui aurait voté contre 'admission, mais qui n'en est pas moins soumise, en vertu du 'acte, à toutes les conséquences de la décision de l'Assemblée rise à la majorité des deux tiers des voix, et notamment à 'obligation de garantie de l'article 10. Car comment dmettre qu'il n'y ait pas de relations politiques régulières ntre deux Etats qui se portent réciproquement garants, à 'heure du danger, de leur intégrité territoriale et de leur indéendance politique? Serait-il raisonnable que des Etats ontinuassent à s'ignorer diplomatiquement qui sont tenus de e prêter mutuellement aide et assistance? Le cas de l'Albanie, ui a été admise sans qu'elle fût reconnue *de jure*, va fournir aux livers gouvernements l'occasion de se prononcer et d'établir ur ce point une jurisprudence dont il ne manquera pas d'intérêt le suivre les développements.

LE NOUVEAU TRAITÉ FRANCO-MONÉGASQUE

PAR

Robert RUZÉ,

Docteur en Droit,

Avocat à la Cour d'Appel d'Orléans.

Le 17 juillet 1918, avant la fin de la grande guerre, un traité était signé entre la France et la principauté de Monaco, définissant leurs rapports réciproques. L'opinion publique, occupée ailleurs, ne prêta à cet événement qu'une attention distraite même après ratifications échangées le 23 juin 1919 et mention du traité insérée dans l'article 436 du traité de Versailles (1).

Mais au cours de la deuxième séance du Sénat français du 23 juillet 1920, M. le sénateur Gaudin de Villaine crut devoir soulever la question avec passion. Il demanda que la ratification du traité, qualifié par lui de «secret», fût soumise aux Chambres. « Ce traité, disait-il, aliène une partie de la souveraineté nationale en faveur du prince de Monaco »; « il détruit les traités antérieurs qui faisaient de Monaco un fief de la monarchie ou un territoire de la République française. » L'orateur ajoutait « Cette question est grave, car elle intéresse tout autant la France que si l'on apprenait demain que l'on a assigné une partie du département des Alpes Maritimes à l'Italie. » En outre, il traitait le prince de « sujet en révolte »; il imputait au gouvernement français une « ignorance diplomatique formidable »; il voyait dans l'élaboration du traité le « sabotage réfléchi et clandestin des droits de la France ». Pour l'orateur la France abandonnait gratuitement ses « droits de suzeraineté » sur la principauté, en proclamant à tort « l'indépendance et la souveraineté » de cette dernière.

(1) Voir le texte du traité ci-dessous en annexe p. 344.

Or, à la même séance, M. le Président Poincaré, devenu sénateur, répondait à M. Gaudin de Villaine que le traité établissait, contrairement à sa supposition, « des droits plus étendus au profit de la France » que celle-ci n'en possédait antérieurement (1).

Dans ces conditions il ne sera pas sans utilité de rechercher impartialement, à la seule lumière des traités et des événements historiques, quelle est la nature juridique des relations spéciales ayant existé dans le passé entre la principauté de Monaco et ses puissants voisins, notamment la France. Nous pourrons ensuite apprécier plus sainement si le traité nouveau apporte quelque modification à la situation ancienne et, si oui, dans quel sens il le fait. L'importance du « Rocher de Monaco » émergeant du territoire français, dans lequel il constitue une enclave ne possédant d'issue indépendante que sur la rive méditerranéenne, justifie l'intérêt qui s'attache à ses destinées. Les vicissitudes, subies par la principauté au cours des âges et que nous allons relater sommairement, en seront la meilleure preuve.

C'est, nous l'avons dit, l'affirmation de l' « indépendance » et de la « souveraineté » de Monaco qui a soulevé les colères des adversaires du récent traité, non seulement au Parlement français mais aussi dans certaine presse et dans certains milieux niçois.

Or, sans remonter indéfiniment dans le passé des Grimaldi, seigneurs de Monaco, auxquels des généalogistes attribuent une origine carolingienne, nous voyons en 1448 Jean Grimaldi, inquiet, du côté de Gênes, des ducs de Savoie et de Milan et des comtes de Provence, entrer en pourparlers avec le duc de Savoie : il consent à le reconnaître comme suzerain pour Roquebrune et la moitié de Menton. Plus tard en 1477, c'est Claudine Grimaldi qui inféode au duc Philibert de Savoie, sous les clauses stipulées en 1448, cinq autres douzièmes de Menton. Mais Jean prétendait déjà — et l'exemple a été suivi par ses successeurs — rester souverain à Monaco même et n'y relever de personne. Cette prétention est attestée par une lettre du duc de Savoie lui-même du 20 mars 1489, dans laquelle ce dernier déclare qu'il

(1) Deuxième séance du Sénat du 23 juillet 1920 (*Journ. Off. de la Rép. franç.* du 24 juill. 1920; p. 1300 et s.).

prend sous sa protection et sous sa sauvegarde Lambert Grimaldi avec sa famille, ses sujets, ses domaines, pour Menton et Roquebrune « quae de feodo nostro moventur » et pour Monaco « pro quo nullum superiorem recognoscit ». On trouve une reconnaissance analogue dans une bulle de Clément VII du 19 février 1524, donnant à Augustin Grimaldi, en même temps évêque de Grasse, les dispenses canoniques pour le gouvernement temporel de la seigneurie de Monaco (1).

Nous verrons de nouveau s'affirmer les répugnances des seigneurs, plus tard princes de Monaco, à inféoder cette place à une autorité supérieure par un lien de vassalité. C'est ainsi que le prélat grand seigneur Augustin Grimaldi, dont il vient d'être question, poussé par le connétable de Bourbon à abandonner l'alliance française, s'était rapproché de Charles-Quint et son mandataire Léonard Grimaldi avait arrêté le 7 juin 1524 à Burgos avec Gattinara, mandataire de l'empereur, les clauses d'une sorte de traité de protection, dont la première portait que le seigneur Augustin tiendrait Monaco en fief et prêterait l'hommage féodal et le serment de fidélité à Sa Majesté. Mais Augustin, dont les intentions n'avaient pas été respectées par son mandataire, protesta contre l'envoi des lettres monitoires qui lui avaient été adressées pour l'hommage. Il obtint satisfaction et dans une déclaration datée de Tordesillas, le 5 novembre 1524, Charles-Quint ratifiait, en le modifiant, le traité de Burgos; il n'en maintenait pas la première clause, celle de vassalité; il respectait par conséquent sur leur forteresse de Monaco la souveraineté des Grimaldi. C'était le début de la période appelée par les historiens le protectorat espagnol et qui devait durer jusqu'en 1641 (2).

Alors les Espagnols, devenus oppresseurs de Monaco, en furent chassés d'une curieuse façon, grâce à un complot libérateur ourdi par Honoré de Monaco en personne et exécuté à la faveur des exercices retardés d'une neuvaine finissante (novembre 1641). Depuis plusieurs années d'ailleurs le prince Honoré s'était tourné vers le roi de France et avait recherché

(1) G. Saige, *Documents historiques de la principauté de Monaco*, nos CCXCII et CCCXCIII.

(2) G. Saige, *op. cit.*, nos CCCCI et CCCCVIII.

sa protection. Celle-ci lui avait été accordée par la ratification à Péronne, le 14 septembre 1641, d'un traité à cette fin. Ce document, important pour notre étude, est le premier en date de ceux qui ont été cités le 23 juillet 1920 à la tribune du Sénat français. Voici les principales clauses de ce traité, par lequel le roi confère au prince sa protection, aux conditions que le dit prince a lui-même proposées, ainsi que s'exprime le préambule.

Article premier. — « Il entrera dans ladite place de Monaco une garnison de 500 soldats effectifs, tous français naturels et non d'autre nation, pour garder la place, y demeurer et servir en quatre compagnies... Ledit prince sera capitaine et gouverneur pour le roi de la place... et avec la même autorité et pouvoir qu'ont les gouverneurs des autres places de France sur les officiers et soldats... ledit prince donnera le mot et tiendra les clefs de la place. »

Aux termes de l'article 4 : « le lieutenant et tous les autres officiers français entrant dans la place feront serment solennel entre les mains dudit prince de la garder fidèlement pour lui et ses successeurs sous la protection et dans le service de Sa Majesté ».

D'après l'article 5, le roi de France entretiendra à ses dépens la garnison.

L'article 6 est à citer en entier : « Sadite Majesté laissera ledit prince en sa liberté et souveraineté de Monaco, Menton et Roquebrune, sans que ladite garnison royale ou autre l'y puisse troubler et s'ingérer jamais en ce qui est de ladite souveraineté de terre et de mer et moins encore au gouvernement et justice de ses peuples ou administration de ses biens, mais seulement ladite garnison s'emploiera à garder la place, ainsi qu'il est dit ci-dessus ».

De même, l'article 8 : « Le roi recevra en sa royale protection et sauvegarde perpétuelle et des rois ses successeurs, lesquels Sa Majesté obligera par le présent traité, ledit prince de Monaco, le marquis son fils, toute sa maison et tous ses sujets

et ses places de Monaco, Menton et Roquebrune, avec leurs territoires, jurisdictions et dépendances ; ensemble tous les héritiers et successeurs dudit prince, et les gardera et défendra toujours contre qui que ce soit qui les voudrait indüement offenser, maintiendra ledit prince en la même liberté et souveraineté qu'il le trouvera, et en tous ses privilèges et droits de mer et de terre et en toute autre jurisdiction et appartenances de quelque sorte que ce soit, et le fera de plus comprendre en tous ses traités de paix, et en outre ledit prince pourra faire arborer en toutes ses places et terres l'étendard de France dans les occasions de quelque trouble des ennemis ».

Les articles suivants pourvoyaient à l'indemnisation du prince par des compensations appropriées, en vue de la perte des fiefs, biens et dignités qu'il tenait du roi d'Espagne.

Selon l'article 13 : « Sa Majesté fera demeurer quelques-unes de ses galères dans le port de Monaco pour la conservation de la place et des droits dudit prince et pour autres occasions concernant son service, et ceux qui commanderont les dites galères auront ordre exprès d'obéir audit prince ».

En résumé : stipulations essentiellement avantageuses pour le prince, garnison sous son commandement, participation aux traités, défense assurée contre qui l'offenserait indûment et surtout proclamation répétée de sa « liberté » et de sa « souveraineté », clause dont les contempteurs du traité de 1918 essayent en vain d'atténuer la portée en alléguant qu'il ne s'agissait ici que de la souveraineté du prince, tandis que le dernier traité proclame celle de la principauté elle-même. Nous pouvons dès maintenant discerner aisément les analogies qui existent entre le traité de 1641 et celui de 1918. Ce n'est pas d'ailleurs, quoi qu'on en ait dit au Sénat français, le lien féodal de vassal à suzerain qui liait par le traité de Péronne le prince de Monaco au puissant roi de France. Il n'y était question ni de foi, ni d'hommage, ni d'investiture, comme cela avait eu lieu pour les parts de Menton et pour Roquebrune jadis inféodées au duc de Savoie. Quoi qu'il en soit, durant cette période appelée celle du protectorat français, qui devait durer jusqu'à la grande révo-

lution, les relations franco-monégasques furent empreintes d'une constante bienveillance d'un côté et d'un réel dévouement de l'autre. Ainsi qu'il avait été promis dans le traité, il fut délivré dès 1642 des lettres d'érection de la terre de Valentinois en duché et pairie de France en faveur du prince Honoré Grimaldi, qui à ce titre devenait grand seigneur français et à ce titre seulement devait foi et hommage au roi pour ces terres.

La situation est désormais la suivante. Comme princes souverains, les princes de Monaco possèdent les attributs de la souveraineté, notamment ils battent monnaie; le grand Roi honore de sa présence et de celle de sa cour les cérémonies du mariage du duc de Valentinois fils de Louis Ier de Monaco avec Marie de Lorraine et il signe au contrat. Comme grand seigneur français, nous voyons le même Louis Ier, chargé en 1699 d'une ambassade française à Rome en vue de préparer le règlement de la succession d'Espagne (1).

Les princes manifestaient d'ailleurs à la couronne de France un dévouement absolu. Antoine Ier en donna même un exemple remarquable. Bien que protégé par le roi, mais toujours libre et souverain aux termes du traité de Péronne, il eût pu, conformément aux mœurs de l'époque, garder une prudente neutralité entre la France et la Savoie et c'est à quoi l'engageait très nettement M. de Chamillard dans une lettre datée de Marly, le 1er décembre 1703 (2). Mais le prince ne fit aucune démarche près du duc de Savoie; il suivit noblement la fortune de la France, s'attira la rancune du duc et fut compris par Louis XIV dans le traité d'Utrecht de 1713.

Il est à noter que le duc de Savoie avait demandé que cession lui fût consentie de Monaco. Les commissaires français firent alors cette réponse caractéristique que « le roi ne pouvait, ni en honneur, ni en conscience, disposer d'un bien qui n'était pas à lui » (3). Le duc, devenu roi de Sicile, réclama d'ailleurs une satisfaction d'un autre ordre. Il émit la prétention que le prince

(1) Henri Métivier, *Monaco et ses princes*; 2me éd.; La Flèche, 1865; t. 2, p. 13 et suivantes.

(2) Henri Métivier, *op. cit.*; t. 2, p. 40.

(3) Rapporté par Henri Métivier, *op. cit.*; t. 2, p. 44, d'après les Mémoires du duc de Berwick, année 1710 et d'après ceux du marquis de Torcy.

lui prêtât foi et hommage pour les onze parts de Menton et la totalité de Roquebrune, par application des actes de 1448 et de 1477, dont les dispositions passaient, du côté de la maison de Monaco, pour tombées en désuétude. Les rois de France et d'Angleterre, saisis de la difficulté, la firent trancher par deux arbitres le 21 juin 1714; le prince de Monaco dut recevoir l'investiture du roi de Sicile sur les onze parts de Menton et sur Roquebrune et lui en rendre foi et hommage, comme cela avait été fait jusqu'en 1506.

Entre la France et Monaco de nouveaux liens contractuels se nouaient au cours du même siècle. C'est ainsi que le 24 juillet 1770 une convention était conclue entre le roi et le prince pour exempter du droit d'aubaine leurs sujets respectifs dans le royaume et dans la principauté.

Lorsque éclata la Révolution française, Monaco suivit l'impulsion; la convention nationale de la ci-devant principauté, à l'exemple des représentants du comté de Nice, demanda sa réunion à la République française. La requête, soumise à Paris au comité diplomatique, provoqua un décret de la Convention du 15 février 1793, appliquant à la principauté les nouveaux principes de l'annexion par le vœu des populations désireuses de conquérir leur liberté. Ce décret est cité par les protestataires actuels à l'appui de leur affirmation que Monaco est bien partie intégrante du territoire français. Qu'il l'ait été d'après le droit de l'époque, ce n'est pas douteux; mais nous n'en avons pas encore fini avec les instruments diplomatiques qui ont modifié depuis lors le sort fait à la principauté (1).

Ce fut d'abord le traité de Paris, du 30 mai 1814, dans lequel nous lisons : « La France renonce à tous droits de souveraineté,

(1) Décret : La Convention Nationale, constante dans ses principes qu'elle a consacrés par ses décrets des 19 novembre et 15 décembre derniers, confirmant les résolutions qu'ils annoncent d'aider et secourir tous les peuples qui voudront conquérir leur liberté; Sur le vœu libre et formel qui lui a été adressé par plusieurs communes étrangères circonvoisines ou enclavées, réunies en assemblées primaires, faisant usage de leur droit inaliénable de souveraineté, à l'effet d'être réunies à la France comme parties intégrantes de la République; — Après avoir entendu le rapport de son Comité diplomatique; — Déclare, au nom du peuple français, qu'elle accepte le vœu et, en conséquence, décrète ce qui suit : Article 1er : La ci-devant principauté de Monaco est réunie au territoire de la République et fait partie du département des Alpes-Maritimes... Art. 8 : La Convention Nationale suspend de ses fonctions le général Millo, commandant à Monaco.

de suzeraineté et de possession sur tous les pays et districts, villes et endroits quelconques situés hors de la frontière ci-dessus désignée, la principauté de Monaco étant toutefois replacée dans les rapports où elle se trouvait avant le 1er janvier 1792 » (Art. 3, § 8).

C'était la restauration des Grimaldi dans Monaco, Menton et Roquebrune. C'était la principauté replacée sous la protection de la France, comme cela avait eu lieu depuis le traité de Péronne jusqu'à la révolution. C'était le prince gouverneur de sa place, sans garnison française cependant, l'état de la France ne permettant sans doute pas à ses finances d'en entretenir une. C'était la reprise des relations anciennes entre la maison royale de France et la famille princière des Grimaldi.

Mais voici 1815 et les Cent-jours. Un parti anglais, d'accord avec les troupes sardes, approche de Monaco. Le prince, par l'organe de son fils, réclame fièrement ses droits de souveraineté et d'indépendance. Le prince héréditaire, duc de Valentinois, signe et fait contresigner le 13 mars 1815 par le colonel anglais commandant le détachement une protestation, dans laquelle on lit : « Le prince héréditaire a déclaré à M. le colonel Burke que la principauté a été rétablie par le traité de Paris dans son entière indépendance, sous la protection de la France... qu'il proteste contre toute induction qu'on voudrait tirer de cette occupation momentanée, contre les droits de souveraineté qui lui sont acquis » (1).

Puis, ce furent Waterloo et la revision du traité de Paris. La Sardaigne, qui avait bien mérité de la Sainte-Alliance, obtint au traité de Paris du 20 novembre 1815 un article 1er, sect. 4, ainsi conçu : « Les rapports établis par le traité de Paris du 30 mai 1814, entre la France et la principauté de Monaco, cesseront, à perpétuité. Ces mêmes rapports existeront entre cette principauté et le roi de Sardaigne. » Pour plus de sûreté fut signé entre ce dernier et le prince de Monaco, le 8 novembre 1817, le traité de Stupiniggi afin, disait le roi Victor-Emmanuel en le promulguant, d' « adapter aux nouvelles circonstances et à la position dans laquelle se trouve ladite principauté vis-à-vis de

(1) Henri Métivier, *op. cit.*, t. 2, p. 117 et 118.

nos Etats, les dispositions du traité primitif de protection stipulé à Péronne le 14 septembre 1641 entre la France et la principauté de Monaco ».

De fait, les principales dispositions politiques du nouveau traité reproduisaient celles de Péronne.

Ainsi, l'article premier a trait à la garnison d'un demi-bataillon d'infanterie piémontaise dans la place de Monaco, aux mêmes conditions exactement que celles stipulées en 1641 pour la garnison française.

Le nouvel article 6 reproduit l'ancien de Péronne. Mais aux premiers mots « Sa Majesté laissera le prince dans sa liberté et sa souveraineté de Monaco, Menton et Roquebrune » s'ajoute une parenthèse « (sauf, en ce qui concerne ces deux derniers lieux, les dispositions de l'investiture du 30 novembre 1816) ». Cette investiture, réminiscence de la teneur des actes de 1448 et de 1477, constituait dans l'état du droit public européen du XIXe siècle un pur anachronisme. Nous verrons d'ailleurs, par la suite, qu'on ne pouvait à aucun point de vue en faire état en 1918 pour déterminer la condition juridique véritable de la principauté, puisque précisément Menton et Roquebrune ont cessé d'appartenir à son territoire.

L'article 10 reproduit presque textuellement l'article 8 de Péronne. On y trouve la protection et sauvegarde perpétuelle du prince, de sa famille, de ses sujets, de ses places et territoires, son maintien dans les mêmes liberté, souveraineté, privilèges, juridictions. De même, le prince sera compris dans tous les traités de paix du roi de Sardaigne, etc.

En conformité avec l'esprit du traité, quelques jours plus tard, le 11 novembre, fut signée entre le roi et le prince une convention, dont le but était d'établir sur divers points d'administration générale une identité aussi complète que possible entre Sardes et Monégasques (1). Quand nous écrivons ici « Monégasques », il s'agit encore des sujets appartenant aux trois communes de la principauté : Monaco, Menton et Roquebrune. Mais le temps approche où, s'inspirant des principes de 1848, Menton et même Roquebrune vont s'agiter et suggérer à

(1) HENRI MÉTIVIER, *op. cit.*, t. 2, p. 126.

la puissance protectrice, par leur attitude et leur déclaration d'indépendance le 21 mars 1848, l'idée que l'exercice de ses droits pourrait ici la conduire à l'intervention et à l'annexion. Cette dernière eut lieu, au moins en principe, par un décret du roi de Sardaigne réunissant les deux communes à l'intendance générale de Nice, le 1er mai 1849. Toutefois, entretemps, le gouvernement de Turin avait fait répondre aux Mentonnais que s'agissant d'actes d'administration intérieure, il n'avait pas à intervenir (1).

Il serait oiseux de relater les difficultés éprouvées par le prince dans sa lutte contre les deux communes, qui finirent par jouir d'un régime bâtard, sous lequel elles n'étaient ni tout à fait indépendantes ni tout à fait sardes. Le ton de cette étude nous interdit de prononcer en la circonstance les mots de complicités sardes. Mais l'appréciation, à cet égard, du baron de Hübner, plénipotentiaire autrichien au congrès de Paris de 1856, était particulièrement sévère, encore que juste (2).

Toujours est-il que cette situation anormale existait encore lors du traité de Turin du 24 mars 1860, conclu entre l'empereur Napoléon III et le roi de Sardaigne Victor-Emmanuel, traité par lequel la Savoie et l'arrondissement de Nice étaient cédés à la France. Pas un mot d'ailleurs, au traité, de l'enclave que formait la principauté dans le pays niçois.

Dès l'année suivante (2 février 1861) était signé le traité de Paris par lequel mettant fin à la situation dont il est question ci-dessus, le prince de Monaco renonçait à perpétuité, tant pour lui que pour ses successeurs, en faveur de S. M. l'empereur des Français, à tous ses droits directs ou indirects sur les communes de Menton et de Roquebrune, moyen-

(1) V. réponse du comte de Saint-Marsan à la protestation du prince de Monaco, le 8 mars 1848, rapportée dans Henri Métivier, *op. cit.*, t. 2, pièce justif. nº 14, p. 432.

(2) « Il n'y a pas que les États romains en Italie, qui soient occupés par des troupes étrangères; les communes de Menton et de Roquebrune, faisant partie de la principauté de Monaco, sont depuis huit ans occupées par la Sardaigne et la seule différence qu'il y a entre les deux occupations, c'est que les Autrichiens et les Français ont été appelés par le souverain du pays, tandis que les troupes sardes ont pénétré sur le territoire du prince de Monaco contrairement à ses vœux et qu'elles s'y maintiennent malgré les réclamations du souverain de ce pays. » (protocole du 8 avril 1856).

nant une somme de quatre millions qui lui seraient versés. Dans le rapport au Corps législatif français sur le projet de loi approuvant le traité, le baron Mariani se félicitait de voir terminé « par la voie pacifique et régulière des traités un état violent qui durait depuis douze ans, donnant à des populations incertaines de leur nationalité une patrie qu'elles désiraient, et respectant le droit des souverains dans la personne du plus faible d'entre eux » (1). Il fut ajouté au traité des articles additionnels, auxquels il est fait allusion dans l'article 3 de celui du 17 juillet 1918.

Quelques années plus tard, conformément aux prévisions de l'article 6 du traité de Paris, entrait en vigueur une convention du 9 novembre 1865, relative à l'union douanière et aux rapports de voisinage entre la France et la principauté. Cette convention fut complétée par un arrangement additionnel du 31 juillet 1900. Le 10 avril 1912, nouvelle convention réglant encore entre les contractants des questions de voisinage, de douane, etc. Ces dernières conventions, bien que nouant des liens économiques extrêmement étroits entre les parties, n'ont pas, à vrai dire, de portée politique.

Mais le moment est venu maintenant de nous demander, en présence de ces textes, quelle était en 1918, à la veille de la signature du récent traité, la situation internationale de Monaco.

Le traité de Turin de 1860, nous l'avons vu, était muet sur la question. On serait toutefois mal venu à prétendre que l'ancien royaume de Sardaigne, devenu le royaume d'Italie, conservait son protectorat sur la principauté. En fait, comment la France eût-elle accepté une ingérence étrangère s'exerçant sur un point de la côte méditerranéenne, englobé dans un territoire (l'arrondissement de Nice) devenu territoire national? En droit, l'ancien protectorat, puisque tel est le terme employé, était avant tout caractérisé par la présence d'une garnison sarde sous le commandement du prince dans la place de Monaco et par l'obligation, pour le protecteur de faire comprendre le protégé dans tous ses traités de paix. Or, la garnison sarde avait été retirée de Monaco sans esprit de retour lors de la cession de territoire

(1) Cité par Henri Métivier, *op. cit.*, t. 2, p. 303.

de 1860. D'autre part, il n'avait pas été question du prince ni de la principauté dans le traité de Turin.

La France, elle, avait-elle des droits à invoquer au protectorat de Monaco? (1) Stupiniggi avait fait revivre expressément en faveur de la Sardaigne les anciens droits que la France tenait de Péronne. Rien de semblable en 1860, puisque le traité de Turin était muet sur la question. Jamais d'ailleurs l'empereur Napoléon III ne songea à faire revivre les anciennes stipulations de Péronne et de Stupiniggi et à installer dans Monaco une garnison française. « La France, écrivait M. Moncharville en 1898, ne se croit pas en droit d'introduire un soldat à Monaco, et cela est si vrai que, lors du dernier voyage du président de la République dans le Midi en 1896, une convention spéciale fut conclue pour permettre à une escorte de cavalerie d'accompagner M. Félix Faure dans sa visite au prince » (2). Il ne semble pas non plus que le prince de Monaco ait jamais été compris dans les traités de la France et d'ailleurs l'instrument diplomatique du 17 juillet 1918 contient précisément pour l'avenir une stipulation à cet égard. En outre, on n'imagine guère en 1860 une cession ou transport tacite de protectorat ou, si l'on veut, une subrogation de même nature dans les droits du protecteur, effectuée sans l'intervention ou l'assentiment de l'Etat protégé. De fait, si le prince de Monaco eut parfois recours aux bons offices du gouvernement français, ce ne fut nullement à titre de protégé. L'union douanière elle-même avec la France, si étroite soit-elle, n'implique pas une subordination politique de la principauté à l'égard de sa puissante voisine, ainsi que le démontrerait au besoin l'histoire d'autres institutions analogues en Europe. Les diverses conventions d'ordre économique passées entre la France et la principauté sur un pied de parfaite égalité sont, au surplus, la meilleure démonstration de cette thèse. Nous pourrions en dire autant du traité déjà cité du 2 février 1861 pour la cession de Menton et de Roquebrune.

D'autres puissances ont suivi l'exemple de la France, en con-

(1) Nous avons vu qu'il fallait repousser délibérément l'idée de « fief », invoquée à tort à la tribune du Sénat français; que cette idée non seulement ne repose sur rien, mais est même démentie par les faits.

(2) Maurice Lecomte-Moncharville : *Monaco au point de vue international*, p. 193 (Paris, Pedone, éditeur, 1898).

cluant avec le prince différents traités d'union ou autres, notamment d'extradition. Il en est — et la République française est du nombre — qui reçoivent les ministres ou chargés d'affaires du prince et qui envoient des représentants à Monaco. Quant au prince, il exerçait déjà tous les droits de la souveraineté interne et externe et ces droits ne lui ont jamais été contestés par la France. Notons que la principauté possède un Code civil, contenant notamment des dispositions concernant la nationalité monégasque ; et c'est encore une contre-vérité d'affirmer, comme l'ont fait les protestataires, que la nationalité monégasque n'existe pas, qu'il n'y a qu'une nationalité française (1).

Ces observations faites sur la situation de la principauté de Monaco vis-à-vis de la France antérieurement au traité du 17 juillet 1918, il semble bien qu'on puisse conclure avec M. le Président Poincaré que ce traité confère à la France une extension de ses droits. S'il assure à la principauté la défense de son indépendance et de sa souveraineté et lui garantit l'intégrité de son territoire, ce qui, nous l'avons vu, ne constitue pas dans l'histoire de Monaco une nouveauté, de son côté le gouvernement du prince s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts français. Cette réciprocité, aussi bien que l'engagement pour Monaco de soumettre préalablement à la France toute mesure concernant ses relations internationales, ne sont pas sans exemples dans les annales diplomatiques. Citons seulement, à titre d'analogie, le traité du 15 mars 1874, qui a régi pendant dix ans les rapports de l'Annam et de la France et, jusqu'à un certain point, l'accord anglo-

(1) Pour les traités de Monaco, voir dans la Collection diplomatique des statuts internationaux : le *Statut International de Monaco*, par PAUL MACEY ; Paris, Paul Lechevalier, janvier, 1913.

Notons qu'on trouve couramment, à l'occasion de la publication des instruments diplomatiques à l'intérieur de la principauté, la formule traditionnelle : X par la grâce de Dieu prince souverain de Monaco, avons ordonné et ordonnons...

Bien que le prince ait octroyé une constitution à ses sujets en 1911, sa souveraineté est encore *personnelle, absolue* et *patrimoniale*. Voir à cet égard les autorités citées par M. MONCHARVILLE : Le nouveau statut franco-monégasque (*Revue Générale de Droit international public*, 1920, p. 226 et 227).

En dépit des motifs développés au texte et qui paraissent concluants en faveur de la souveraineté de l'État de Monaco, il faut reconnaître que certains auteurs, d'ailleurs peu nombreux, se prononçaient jusqu'ici dans le sens du protectorat. Voir la blibliographie citée par M. MÉRIGNHAC dans son *Traité de Droit public international*, 2me partie, p. 222 et 223.

persan du 9 août 1919, ainsi que le récent projet Milner sur le futur statut de l'Egypte dans ses rapports avec l'Angleterre. Peut-être serait-il possible aussi de rapprocher de ces dispositions celles figurant aux articles 102, 103 et 104 du traité de Versailles, concernant la ville libre de Dantzig. Enfin l'engagement, renouvelé par le prince de Monaco dans l'article 3 de ne point aliéner tout ou partie de son territoire en faveur d'une autre Puissance que la France, rappelle, lui aussi, le droit de préférence conféré à la France par l'Association Internationale du Congo le 23 avril 1884.

D'autre part, les mesures prévues pour l'exercice d'une régence et la succession à la couronne ménagent très heureusement les intérêts français, qui s'étaient alarmés un instant à la pensée de la dévolution possible de la succession de Monaco à un prince de la maison de Wurtemberg. De plus, le protectorat éventuel de la France est proclamé dans l'hypothèse de vacance de la couronne et toutes mesures sont prévues pour qu'aucune influence étrangère ne puisse s'exercer dans la principauté à la faveur de droits de propriété appartenant à des héritiers non français de la famille princière.

Enfin nous voyons réapparaître en 1918 après une longue période d'abstention une clause, éventuelle cette fois, de pénétration de forces militaires ou navales françaises sur le territoire ou dans les eaux de la principauté. La France a même à cet égard dans certains cas un droit d'appréciation et de décision vraiment unilatéral. La clause d'accès aux conférences et institutions internationales aux côtés de la France rappelle, elle aussi, les anciennes stipulations de Péronne et de Stupiniggi.

Et maintenant, s'il fallait trouver un terme adéquat pour caractériser l'actuel statut franco-monégasque, ce ne pourrait être celui de « protectorat », le mot et l'institution étant réservés par le traité pour le cas de vacance de la couronne de Monaco. Nous répugnerions de même à la qualification vague d'Etat mi-souverain pour la principauté, dont l'indépendance et la souveraineté sont reconnues en propres termes dans le traité. La notion d'Etat « vassal » ne correspond plus à nos mœurs politiques occidentales. Faut-il penser à la qualification de « servitudes internationales » pour définir la situation? Nous ne le

croyons pas davantage, le mot « servitudes » éveillant fâcheusement l'idée de fonds dominant et servant, empruntée au droit privé.

Les situations juridiques internationales contemporaines ont modifié et brisé les cadres de l'ancien droit. Le droit actuel est devenu sans contredit plus « réaliste » au vrai sens du mot. Des accords nouveaux, issus de situations nouvelles, échappent aux anciennes classifications. Voici un petit Etat, dont l'indépendance et la souveraineté sont reconnues et qui néanmoins ne pourra exercer tous ses droits en dehors du contrôle de l'Etat voisin plus puissant; il s'est lié lui-même; il a pris des engagements; il a contracté des obligations. Il est certain que tous les Etats si puissants soient-ils, en contractent entre eux. Mais ici les obligations sont particulièrement étroites et, en dépit des termes, portent à vrai dire, comme contre-partie de la garantie accordée, sur des restrictions à la souveraineté elle-même. Tout ce que l'on peut dire en pareil cas, c'est que les dites restrictions ont un caractère limitatif et dans ces limites l'obligation existe. A une semblable situation correspondrait, semble-t-il, sous toutes réserves pour la hardiesse de l'innovation, un vocable, qui pourrait être celui d' « Etat obligé » (1).

Annexe.

Texte du traité du 17 *juillet* 1918, d'après le « Journal de Monaco » (bulletin officiel de la Principauté) du 19 août 1919 :

Albert Ier, par la grâce de Dieu, Prince souverain de Monaco, avons ordonné et ordonnons :

Article 1er. — Un traité destiné à compléter les traités et conventions fixant les rapports de notre principauté avec la France ayant été signé à Paris le 17 juillet 1918 par notre plénipotentiaire et celui de Son Excellence le Président de la République française et les ratifications de cet acte ayant été échangées, à Paris, le 23 juin 1919, ledit traité dont la teneur suit recevra sa pleine et entière exécution.

S. A. Sérénissime le Prince de Monaco et le Président de la République française,

(1) A la séance du Sénat français du 22 mars 1921, lors de la discussion du budget, M. Gaudin de Villaine a cru de nouveau devoir dénoncer le traité du 17 juillet 1918 constituant, disait-il, la principauté de Monaco en un État indépendant et frustrant ainsi la France de revenus importants. A la deuxième séance du 6 avril suivant, un autre sénateur, M. Victor Bérard, a demandé occasionnellement si ce traité limitait la souveraineté de la France. Il résulte de l'historique fait au texte qu'en ces termes la question est mal posée. (V. *Journal Officiel de la République française* du 23 mars 1921, Sénat, p. 271 et du 7 avril 1921, Sénat, p. 613).

désireux de confirmer par un acte formel de mutuelle confiance l'amitié protectrice, que, suivant une heureuse tradition, la Principauté a toujours rencontrée auprès du Gouvernement français.

Considérant que les intérêts de la principauté de Monaco sont nécessairement liés, par suite de sa situation géographique, à ceux de la France, ont résolu de conclure, à cet effet, un traité et ont nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs, savoir : A. Sérénissime le Prince de Monaco : M. le comte Balny d'Avricourt, son envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire près le Président de la République française ; — Le Président de la République française: M. Stephen Pichon, sénateur, ministre des Affaires Etrangères de la République française, lesquels dûment autorisés, sont convenus des dispositions suivantes :

Article 1er. — Le Gouvernement de la République française assure à la principauté de Monaco la défense de son indépendance et de sa souveraineté et garantit l'intégrité de son territoire comme si ce territoire faisait partie de la France. De son côté, le Gouvernement de S. A. Sérénissime le prince de Monaco s'engage à exercer ses droits de souveraineté en parfaite conformité avec les intérêts politiques, militaires, navals et économiques de la France.

Art. 2. — Les mesures concernant les relations internationales de la principauté devront toujours faire l'objet d'une entente préalable entre le Gouvernement princier et le Gouvernement français. Il en est de même des mesures contenant directement ou indirectement l'exercice d'une régence ou la succession à la couronne qui, soit par l'effet d'un mariage, d'une adoption ou autrement, ne pourra être dévolue qu'à une personne ayant la nationalité française ou monégasque et agréée par le Gouvernement français.

Art. 3. — S. A. Sérénissime le prince de Monaco conformément aux articles additionnels du traité du 2 février 1861, confirme, tant pour lui que pour ses successeurs, l'engagement pris envers le Gouvernement français de ne point aliéner la principauté, soit en totalité, soit en partie, en faveur d'aucune autre puissance que la France. En cas de vacance de la Couronne, notamment faute d'héritier direct ou adoptif, le territoire monégasque formera, sous le protectorat de la France, un Etat autonome sous le nom d'Etat de Monaco. En pareil cas, les biens privés immobiliers non affectés à un usage public qui, de ce chef, pourraient faire l'objet d'une revendication particulière des ayants-droit, seront rachetés par l'Etat de Monaco avec l'assistance, s'il y a lieu, de l'Etat français.

Art. 4. — Le Gouvernement français pourra, soit de sa propre initiative, avec l'agrément du prince, ou en cas d'urgence apres notification, soit sur la demande de S. A. Sérénissime, faire pénétrer et séjourner sur le territoire et dans les eaux territoriales de la principauté les forces militaires ou navales nécessaires au maintien de la sécurité des deux pays.

Art. 5. — Le Gouvernement français prêtera au Gouvernement princier ses bons offices pour lui faciliter l'accès à ses côtés des conférences et des institutions internationales, notamment de celles ayant pour objet l'organisation de la Société des Nations.

Art. 6. — Des conventions particulières fixeront les dispositions concernant notamment : les conséquences économiques de l'union douanière stipulée par le traité du 2 février 1861 ; la poursuite et la répression des fraudes fiscales, des contraventions, des délits et crimes de toute nature, l'organisation des services publics communs, l'enseignement, le recrutement des fonctionnaires publics, le régime des étrangers, principalement au point de vue de leur naturalisation et de leur sujé-

tion aux impôts, la coordination des mesures de police, la surveillance des frontières, étant bien entendu qu'il appartient au seul Gouvernement princier d'édicter, avec l'assentiment du Gouvernement français, s'il y a lieu, les dispositions concernant l'ordre public interne de la principauté.

Art. 7. — Le présent traité sera, dès que les circonstances le permettront, porté, par les soins du Gouvernement français, à la connaissance des puissances.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé le présent traité et y ont apposé leurs cachets.

Fait en double à Paris, le 17 juillet 1918.

(L. S.) Pichon. (L. S.) Balny d'Avricourt.

Art. 2. — Notre secrétaire d'Etat, notre directeur des Services Judiciaires et du Service des Relations Extérieures et notre ministre d'Etat sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de la promulgation et de l'exécution de la présente ordonnance.

Donné à Paris, le 9 août 1919.

Albert.

Par le prince : pour le secrétaire d'Etat, le conseiller d'Etat,

Verdier.

Quant à l'article 436 du traité de Versailles du 28 juin 1919, il est ainsi conçu : « Les hautes parties contractantes reconnaissent avoir pris connaissance et donner acte du traité signé par le Gouvernement de la République française le 17 juillet 1918 avec S. A. S. le prince de Monaco, et définissant les rapports de la France et de la principauté.

ACTUALITÉS

Des effets aux Pays-Bas d'une déclaration de faillite prononcée en Belgique.

D'après la loi belge (art. 444 du Code de Commerce) le failli est dessaisi de plein droit de l'administration de tous ses biens, même de ceux qui peuvent lui échoir, tant qu'il est en état de faillite — et ce à partir du jugement déclaratif de faillite.

Ce dessaisissement n'a pas pour effet de transférer aux curateurs la propriété des biens du failli ni de leur conférer un droit réel sur ces biens : il enlève seulement au failli l'administration de ses biens pour la transférer aux curateurs. Le failli reste propriétaire : il conserve sa capacité civile, il peut accomplir tous les actes de la vie civile, qui n'intéressent pas ses biens.

Il n'existe pas entre la Belgique et les Pays-Bas une convention analogue à la convention du 8 juillet 1899 conclue entre la Belgique et la France, convention qui dispose en son art. 8, § 1 : « Le tribunal du lieu du domicile d'un commerçant belge ou français, dans l'un ou l'autre des deux pays, est seul compétent pour déclarer la faillite de ce commerçant..... § 2. Les effets de la faillite déclarée dans l'un des deux pays par le tribunal compétent d'après les règles qui précèdent s'étendent au territoire de l'autre. »

La loi néerlandaise du 1er septembre 1896 sur les faillites, modifiée le 9 juin 1902, contient une section X « Dispositions de droit international », contenant les articles 203 à 205 conçus comme suit :

« Art. 203. — Les créanciers, qui postérieurement à la déclaration de faillite ont été payés en tout ou en partie sur les biens du failli, situés à l'étranger, sont tenus de faire rapport à la masse, s'ils n'avaient pas un droit de préférence sur les dits biens.

« Art. 204. — Le créancier, qui cède sa créance en tout ou en partie à un tiers afin de permettre à celui-ci de recouvrer

la dite créance, en tout ou en partie, par voie de règlement séparé ou par privilège sur des biens du failli sis à l'étranger, est tenu de rapporter à la masse les sommes qu'il a encaissées par ce moyen. La cession est, jusqu'à preuve contraire, présumée faite dans ce but, si le créancier savait, au moment de la cession, que la demande de faillite était faite ou était imminente.

« Art. 205. — Est tenu au même rapport à la masse, celui qui cède sa créance en tout ou en partie à un tiers, qui est à même d'opposer en pays étranger une compensation non admise par la présente loi. Le deuxième alinéa de l'article précédent s'applique dans ce cas. »

Il n'est pas parlé dans cette loi des effets des jugements *étrangers*. Cette omission est intentionnelle.

En effet, la Commission d'Etat, qui élabora le projet de loi sur les faillites avait proposé une disposition aux fins d'étendre aux biens situés dans les Pays-Bas l'effet d'une faillite prononcée à l'étranger, et en cas de faillite prononcée aux Pays-Bas d'assurer autant que possible la répartition égale des biens du débiteur situés hors des Pays-Bas entre tous les créanciers.

Mais le gouvernement néerlandais n'a pas repris cette disposition qui n'a pas passé dans la loi.

L'article 431 du Code néerlandais de Procédure civile, qui vise les actes d'exécution forcée, déclare que les jugements étrangers ne sont pas susceptibles d'exécution dans le pays, sauf les exceptions expressément admises dans la loi.

Or, aucune loi n'autorise expressément à rendre exécutoire un jugement étranger de déclaration de faillite.

* * *

Depuis 1885, la jurisprudence néerlandaise se prononce en faveur de la *territorialité* de la faillite.

Elle considère la faillite comme une saisie générale des biens du failli, partant comme une manifestation extérieure du *jus imperii* dont jouit chaque souverain dans les limites de son territoire. (Voir dans les *Annales de Droit Commercial* de Thaller, un article de Jitta, 1890, 2e partie, p. 280.) Cet acte d'exécution ne peut donc avoir d'effet à l'étranger. Les biens du failli, à l'étranger, restent le gage de ses créanciers, qui conservent, quant à ces biens, leur droit individuel d'agir.

Examinons les principaux arrêts de ces dernières années.

La Cour de Cassation des Pays-Bas décida, le 5 avril 1888 (*Weekblad van het Recht,* n° 5538) :

« Considérant que la faillite, étant une saisie générale des biens du débiteur, ordonnée par jugement, ne peut produire des effets en dehors de la sphère de la juridiction du juge qui l'a prononcée. »

En conséquence, la Cour décide que le fait qu'un négociant étranger est déclaré en faillite en son pays, ne constitue pas un obstacle à ce que le juge néerlandais prononce une seconde fois la faillite du même négociant, si les conditions prévues par la loi néerlandaise sont réunies.

Le 31 mai 1907 (*Weekblad,* n° 8553) la même Cour de Cassation décide :

« Attendu que la thèse qu'un jugement de faillite n'a pas l'effet en dehors du territoire du pays dans lequel il est rendu, est vraie, en ce sens que comme tout autre jugement, l'effet du jugement (de faillite) ne s'étend pas plus loin que l'*imperium* du juge qui l'a rendu ; qu'il suit de là que les effets de la faillite, pour autant qu'ils visent le droit de disposer des biens du failli, sont limités au pays dans lequel la faillite est déclarée ; qu'une faillite, prononcée à l'étranger d'un citoyen de ce pays étranger peut avoir des effets hors frontière, si par la faillite, le statut personnel du failli est modifié ;

« Attendu que le Code vénézuelien enlève au failli l'administration de ses biens, mais lui réserve le droit d'intenter les actions personnelles. »

La Cour conclut que les effets de la faillite — au Vénézuela — sont limités aux biens ; que le statut personnel du failli n'est pas modifié et, en conséquence, que c'est le failli étranger lui-même, et non son curateur, qui a seul qualité pour agir en Hollande et dans les Colonies.

Ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, les effets d'une faillite prononcée en Belgique sont également limités aux biens et ne modifient pas le statut personnel du failli.

La Cour d'Amsterdam, en date du 3 mars 1914 (*Weekblad,* n° 9707), considérant que la saisie résultant d'une faillite prononcée en Allemagne n'a pas d'effet en Hollande, et que le juge néerlandais ne doit pas en tenir compte, décide qu'un créancier peut citer le failli étranger devant le juge néerlandais et poursuivre le paiement de sa créance sur les biens du failli, sis aux

Pays-Bas, alors même que ce créancier a déjà produit sa créance dans la faillite étrangère.

Solution sans doute bien critiquable au point de vue de l'équité.

Le 5 novembre 1915 (*Weekblad,* nr 9938) la Cour de Cassation est saisie du différend suivant :

Une firme néerlandaise avait conclu une convention avec une firme belge. Celle-ci ayant été déclarée en état de faillite en Belgique, la firme hollandaise avait adressé une sommation aux curateurs à l'effet de déclarer si oui ou non ils entendaient exécuter la convention.

Les curateurs belges avaient ultérieurement assigné la firme hollandaise devant les tribunaux néerlandais, en résiliation du contrat et en dommages-intérêts.

Ainsi que le déclare M. Tak, avocat général à la Cour de Cassation, en son avis donné dans la cause, la Cour d'Appel de La Haye (9 octobre 1914, *Weekblad,* nr 9749) avait admis :

Que les curateurs d'une faillite étrangère n'ont pas le pouvoir de disposer du patrimoine du failli, sis en Hollande ; pour ce patrimoine les curateurs ne sont pas recevables à ester en justice en Hollande : seul le failli a qualité pour agir.

Toutefois, en adressant une sommation aux curateurs belges *qualitate qua,* la firme hollandaise avait reconnu leur capacité, en ce qui concerne la convention litigieuse, et partant avait renoncé au droit de contester la recevabilité de leur action.

La Cour de Cassation, saisie du litige, déclara que l'interprétation de la sommation, adoptée par la Cour d'Appel, rentrait dans l'appréciation souveraine du juge du fait. Aucune loi hollandaise, ajoute-t-elle, ne prohibe la renonciation admise par la Cour d'Appel. Cette renonciation n'est pas prohibée par l'article 431 du Code de Procédure civile ; cet article vise les actes d'exécution forcée : il défend de donner force exécutoire aux jugements étrangers, c'est-à-dire défend d'exercer des recours sur la personne ou sur les biens du condamné, en vertu du jugement.

Or l'intentement d'une action en condamnation devant le tribunal hollandais n'est pas une exécution de ce jugement étranger.

Si en ce litige, les curateurs belges *qualitate qua* furent admis devant les tribunaux néerlandais, c'était parce que l'adversaire leur avait reconnu qualité pour agir.

* * *

La Cour d'Arnhem, le 2 mai 1916 (*Weekblad,* n° 9982) a statué ans le cas suivant.

Le curateur d'une faillite allemande, avait envoyé des biens n Hollande; un créancier néerlandais avait saisi ces biens. La our décida que cette saisie était nulle et de nulle valeur :

« Considérant que le juge étranger ne doit pas agir comme i la faillite étrangère n'existait pas; que le curateur étranger eut en cette qualité, agir en Néerlande si en vertu de la loi trangère, le curateur devient propriétaire des biens meubles le la faillite au profit de la masse, cette transmission de propriété doit être respectée pour les biens sis à l'étranger; que si omme c'est le cas en Allemagne, le curateur acquiert l'administration et la disposition des biens, il conserve ces droits quand l expédie des biens de la faillite d'Allemagne en Néerlande; es biens restent destinés au paiement de tous les créanciers réunis : un créancier néerlandais ne peut pas se saisir de ces iens pour se payer. Que pareille manière de voir ne méconnaît as la disposition de l'article 431 Code de Procédure civile. Que ette disposition serait violée, si on laissait à la faillite allemande ortir des effets sur des biens se trouvant en Néerlande au noment de la déclaration de faillite. »

Cet arrêt respecte donc un effet, accompli à l'étranger, par a déclaration de faillite.

Il est peut-être inexact de dire que la faillite allemande transfère *la propriété* des biens du failli aux curateurs. Mais il est admis en droit allemand, que dès l'ouverture de la faillite, les curateurs, représentant le syndicat des créanciers, ont un droit *réel* sur l'actif tant mobilier qu'immobilier de la faillite, un droit réel, analogue au droit *réel de gage*, le Beschlagrecht (Kohler, *Lehrbuch des Konkursrecht,* pp. 99 et 100).

Ce n'est pas le cas en Belgique.

* * *

Kosters, conseiller à la Cour de Cassation, spécialiste en matière de droit international, commentant cette jurisprudence dans *l'Annuaire International de Grotius* déclare :

D'après une jurisprudence constante (Cpr. Molengraaf, *Explication de la loi sur la faillite,* 2e éd., pp. 618 et 623) la faillite prononcée à l'étranger n'a pas d'effet juridique ailleurs, en ce sens qu'un recours sur des fractions du patrimoine, se trouvant aux Pays-Bas n'est pas possible. Une faillite étrangère ne peut étendre en dehors des frontières, et dans les Pays-Bas, son effet

de saisie générale et d'exécution sur les biens du failli. Le principe, qui est à la base de l'article 431 du Code de Procédure civile, en vertu duquel l'exécution de jugements étrangers est interdite en règle générale, s'y oppose.

La saisie générale dérivant de la faillite étrangère n'affecte pas les parties du patrimoine se trouvant aux Pays-Bas (*Annuaire Grotius,* 1905, p. 110 et suivantes).

La jurisprudence consacre le principe de la territorialité de la faillite (Cass. 5 novembre 1915, *Weekblad,* n^r 9938), d'où il résulte que les prescriptions de notre Code civil qui attachent certains effets à la faillite (Articles 1397-1683) doivent être limitées aux faillites néerlandaises.

En ce qui concerne l'effet, que peut avoir chez nous une faillite étrangère, un jugement étranger déclaratif de faillite est reconnu chez nous, quant à ses suites juridiques, pour autant que les changements, produits par la faillite, soient entièrement accomplis à l'étranger.

Des biens, au contraire, qui se trouvent à l'étranger sont soustraits à la saisie de la faillite, et à leur égard le failli conserve tous ses droits et il n'est pas tenu compte de ceux du curateur (Kosters, *Grotius,* 1916, p. 142 et suivantes) : ceci toutefois pour autant que la faillite n'ait pas modifié le statut personnel du failli (*idem*, note).

* * *

Il résulte de cet exposé :

a) Qu'il n'est pas possible de rendre exécutoire aux Pays-Bas un jugement belge, déclaratif de faillite ;

b) Qu'un curateur belge n'obtiendra pas l'assistance des autorités néerlandaises pour se faire remettre les biens du failli qui se trouvent dans les Pays-Bas ; il ne peut d'ailleurs pas forcer le failli à faire les déclarations nécessaires ;

c) Que les créanciers belges peuvent individuellement assigner le failli, dans les limites de la juridiction et de la compétence du pouvoir judiciaire néerlandais, en payement du solde impayé de leurs créances ; ils ne sont pas placés dans une position plus défavorable que les créanciers néerlandais ou domiciliés dans les Pays-Bas, les biens du failli, qui se trouvent dans les Pays-Bas, sont le gage commun de ses créanciers.

P. De Pelsmaeker,
Professeur à l'Université de Gand.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française

1. Journal du droit international.

(Nos 1-2, janvier-avril 1921.)

La théorie des statuts d'après Bartole et Dumoulin, par F. Surville . 5). — A l'encontre des idées professées par Laîné (*Introduction à tude du droit international privé,* Paris, 1888, t. I), le doyen honoraire la faculté de droit de Poitiers restitue à Bartole l'honneur d'avoir ıdé la théorie italienne des statuts réels et personnels. Différente de tte dernière par la prééminence qu'elle reconnaît au principe de la ritorialité, la théorie statutaire française est due surtout à Dumoulin; est elle qui a inspiré les rédacteurs de l'article 3 du Code civil.

Le traité type d'extradition, par Maurice Travers (p. 54). — Nos lecırs connaissent déjà les idées de M. Travers en matière d'extradition oy. cette *Revue,* 1921, p. 125. *Les traités de paix et les idées courantes matière d'extradition,* et du même auteur l'ouvrage en cours de publition, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de ix et en temps de guerre*). L'auteur se prononce contre diverses restricıns qu'apportent la plupart des traités actuellement en vigueur à la atique de l'extradition : nécessité de l'incrimination du fait par la loi l'Etat requis; minimum de gravité des faits relevés; règle de la nontradition des nationaux.

La fraude à la loi en droit international privé, par P. Arminjon (p. 62), ite de l'étude signalée dans cette *Revue,* 1921, p. 174. — Partisan de xception à l'application des règles de droit international privé contuée par la notion de la fraude à la loi, M. Arminjon en veut trouver justification dans l'idée générale que ces règles perdent leur raison être lorsqu'elles sont artificiellement détournées de leur rôle véritable ır la volonté frauduleuse des parties.

Du sort des navires ennemis capturés dans le port d'une Puissance alliée et repris par l'ennemi à la suite d'invasion, par EDOUARD CLUNET (p. 83). — Les navires dont il s'agit sont ceux qui furent saisis à Anvers et à Gand par les autorités belges au mois d'août 1914 et qui, après avoir été repris par l'ennemi, furent internés dans les eaux néerlandaises. Contrairement à l'opinion que nous avons défendue ici (voy. cette *Revue*, 1920, pp. 228-238), M. Clunet émet l'avis que l'Etat belge était juridiquement mal fondé à poursuivre la validation de la prise de ces navires. Il est à remarquer que le savant auteur n'a pas pris en considération certaines données toutes spéciales à la cause : 1° l'effet essentiellement précaire des actes de prise et de reprise accomplis au cours des hostilités; 2° le traitement des navires dans les eaux néerlandaises (mise sous séquestre ayant précisément pour but de sauvegarder les droits de toutes les parties en cause) ; 3° les dispositions de la Convention d'armistice du 11 novembre 1918 (art. XXVIII).

2. **Revue de droit international privé et de droit pénal international**

(Vol. 17, 1921; n° 2.)

Le mariage purement religieux célébré dans la chapelle d'une ambassade ou légation étrangère (p. 161). — Un jugement récent du tribunal de la Seine (20 novembre 1920) a déclaré valable en France le mariage contracté en la forme purement religieuse prescrite par leur loi nationale par deux sujets grecs dans la chapelle de la légation de Grèce à Paris. Ce jugement, rendu sur des conclusions remarquables de M. le substitut Lyon-Caen (voy. *Revue de droit international privé,* infra, pp. 226-239) est critiqué par l'auteur anonyme de l'article que nous signalons ici. Sa critique nous paraît justifiée en tant qu'elle vise le fondement que le tribunal a assigné à sa décision: recourant à la fiction inexacte de l'extraterritorialité, le tribunal avait considéré le mariage contracté dans la chapelle de la légation comme célébré en territoire grec et comme soustrait de ce fait à l'observation des règles de forme du mariage civil prescrites par la loi française. Dans l'espèce le mariage avait été célébré non pas sans doute par le consul lui-même — incompétent aux termes de sa loi nationale, mais par le ministre du culte attaché à la légation hellénique et accrédité en France par son gouvernement. La loi civile des époux ne reconnaissant comme seul possible que le mariage religieux, la validité d'une union célébrée dans ces conditions, nous apparaît comme une conséquence logique de la règle unanimement reçue de la validité des mariages diplomatiques et consulaires. A ce dernier point de vue, on remarquera que la solution opposée aboutirait à créer une inégalité de traitement difficile à justifier entre les ressortissants de pays étrangers suivant que leur législation nationale leur imposerait la forme civile ou la forme religieuse du mariage.

J.-Ch. Leroy, *La protection internationale des appellations d'origine. Les traités de paix de 1919-1920 et les futurs accords commerciaux* (p. 183). — L'Arrangement de Madrid du 14 avril 1891 relatif à la répression des fausses indications de provenance n'a reçu l'adhésion que d'un nombre restreint d'Etats. Certaines clauses des traités de paix, en particulier les articles 274 et 275 du Traité de Versailles, ont pour objet de renforcer la protection internationale des désignations d'origine en astreignant notamment l'Allemagne à se conformer dans l'application des mesures répressives qu'elles prévoient aux prescriptions législatives, administratives et judiciaires en vigueur dans les pays alliés relativement à l'emploi des appellations régionales. L'auteur soulève la délicate question de la répercussion de ces clauses sur les rapports réciproques des puissances alliées non signataires jusqu'à ce jour de l'Arrangement de Madrid.

Signalons dans ce même numéro une notice de M. J.-P. Niboyet, professeur à la faculté de droit de Strasbourg : *Les transports rhénans et les conflits de lois* (p. 205). L'auteur y examine la validité, au regard des tribunaux français, des clauses d'exonération de responsabilité des transporteurs souscrites conformément aux dispositions de la législation allemande maintenue en vigueur par la loi française du 17 octobre 1919.

3. Bulletin de la Société de législation comparée.

(Nos 1-3, janvier-mars 1921.)

La situation juridique des étrangers en Suisse, par M. Sauser-Hall (1er article). Auteur d'un important ouvrage, *La nationalisation des étrangers en Suisse*, M. Sauser-Hall, professeur de droit international et de droit comparé à l'Université de Neuchâtel, présente un tableau d'ensemble du régime des étrangers en Suisse, tant au point de vue du droit public qu'au point de vue du droit privé et de la protection judiciaire. La guerre mondiale, en provoquant une véritable invasion étrangère, a obligé la Suisse à se départir de ses traditions essentiellement hospitalières et à imposer diverses restrictions à l'entrée et à l'établissement des étrangers. L'application de ces mesures de contrôle, confiée à une administration nouvelle, l'*Office Central de la police des étrangers*, a été l'objet de nombreuses critiques, plus ou moins justifiées, qui se sont manifestées avec une énergie particulière au cours de la session de juin 1920 des Chambres fédérales et dont l'effet immédiat a été d'apporter certains adoucissements à la police des étrangers. Sans être consacré par un texte, l'asile politique est pour le peuple suisse une tradition à laquelle il attache le plus haut prix. L'asile trouve sa contre-partie dans le droit d'expulsion qu'exercent concurremment la Confédération et les cantons, ceux-ci s'arrogeant même le droit d'expulser judiciairement, en application du seul droit cantonal, du territoire de la Confédération entière. En ce qui concerne la naturalisation, la nouvelle loi fédérale du 26 juin 1920 a soumis

l'autorisation fédérale de naturalisation à des conditions passablement complexes dont la rigueur peut encore se trouver accentuée par les cantons et communes dans l'octroi du droit de cité cantonal et communal. Au point de vue de la jouissance des droits civils et de la protection judiciaire, le Code civil de 1912 est venu confirmer la jurisprudence du tribunal fédéral en consacrant en termes absolus (art. 11) la règle de la complète assimilitation des étrangers aux nationaux en dehors de toute exigence de réciprocité diplomatique ou de fait.

Le différend qui s'est élevé au sujet des îles d'Aland vient de ramener l'attention sur la situation de la Finlande au sein de l'ancien Empire russe et sur sa constitution récente en Etat indépendant. Le baron R.-A. Wrède retrace les étapes principales de *l'Evolution du droit public finlandais de 1869 à 1919* (p. 97). A la période d'activité législative indépendante, marquée en 1869 par le vote de la loi organique de la Diète, succéda, à partir de 1890, une ère de compression et de conflits au cours de laquelle se multiplièrent les violations de la constitution finlandaise. La nouvelle loi organique de 1906, sanctionnée par le tsar Nicolas II au lendemain de la révolution russe d'octobre 1905, marque un court temps d'arrêt dans cette politique de réaction oppressive qui, dès 1908, redoubla de violence. La chute du régime impérial fut le signal de l'indépendance finlandaise. Dans un dernier chapitre l'auteur décrit l'organisation constitutionnelle de la Finlande libre, en particulier la nouvelle forme républicaine du gouvernement sanctionnée le 17 juillet 1919 et que caractérise surtout la faiblesse de l'exécutif vis-à-vis du Parlement.

Ch. D. V.

II. — Revues de Langue anglaise

1. The American Journal of international law.

(Vol. 15, n° 2, April, 1921.)

The administration of justice in the Swiss federal court in intercantonal disputes, par le Dr Dietrich Schindler (p. 149). — L'étude des décisions rendues par la Cour de justice fédérale suisse dans les litiges entre cantons peut fournir d'utiles indications en vue du développement des juridictions internationales. L'auteur en présente un tableau systématique très clairement ordonné. Envisageant d'abord les règles de procédure, il note que le Tribunal fédéral se reconnaît compétent pour statuer non seulement dans les conflits qui mettent directement aux prises

; cantons eux-mêmes, mais aussi dans les litiges entre communes appar-
ıant à des cantons différents. Juridiction désignée pour résoudre tous
; litiges intercantonaux, le Tribunal ne saurait se soustraire à cette
ligation en invoquant l'absence de toute disposition légale; il s'ap-
iiera, au besoin, sur les principes généraux qui sont à la base du droit
déral ou sur les prescriptions du droit international. Particulièrement
gnes d'intérêt sont les décisions rendues relativement à la validité,
x effets et à la dénonciation de certains traités spéciaux (concordats)
nclus entre cantons. Tout comme dans les espèces déférées à la Cour
prême des Etats-Unis, c'est à des contestations de caractère territorial
ıe se ramènent bon nombre de litiges intercantonaux. A cette catégorie
partiennent les différends qu'a soulevés à deux reprises (1897 et 1907)
ıtre les cantons de Schaffouse et de Zurich la délimitation de leur
ontière commune le long du Rhin, ainsi que les nombreuses plaintes
evées par les riverains d'aval d'un cours d'eau intercantonal contre les
ises d'eau effectuées par un riverain d'amont (Cf. sur ces questions
xcellente étude publiée en 1907 par Max Huber dans la *Zeitschrift für*
ölkerrecht).

The nature of American territorial expansion, par PITMAN B. POTTER
). 189). — La politique extérieure des Etats-Unis mérite-t-elle la haute
putation morale que cherchent à lui créer les déclarations officielles
es hommes d'Etat américains ? Les reproches d'impérialisme dont on
cable volontiers les gouvernements européens ne pourraient-ils pas
adresser avec quelque raison à certains procédés par lesquels les Etats-
nis ont réalisé leur formidable expansion territoriale au cours du
xe siècle ? Une réaction contre des idées répandues avec complaisance
acceptées sans contrôle s'est dessinée à cet égard dans ces derniers
mps. Sans doute faut-il la mettre au compte des manifestations de fran-
hise internationale qui se multiplient singulièrement entre les pays
mis et alliés. Quoi qu'il en soit, elle se traduit dans certains cas par des
ritiques assez vives des méthodes américaines d'expansion territoriale.
'auteur s'efforce d'en réduire la portée; il s'attache notamment à mettre
n lumière le caractère pacifique des acquisitions de territoires réalisées
ar les Etats-Unis et surtout le traitement équitable dont ont bénéficié
ans la pratique américaine les régions annexées.

Enemy goods and house of trade, par THOMAS BATY (p. 198). — Il n'est
as de notion moins précise et plus fuyante que celles qui servent de
ase, dans la pratique anglo-saxonne, à la détermination du caractère
nnemi des marchandises en vue de l'exercice des droits des belligérants
ur mer. L'auteur s'est depuis longtemps spécialisé dans l'étude de ces
élicates questions. Contre Westlake et contre l'opinion généralement

reçue et consacrée par d'importantes décisions judiciaires (jugement de lord Lindley dans *Janson v. Driefontein Consolidated Mines*, 1902, A. C. pp. 505-506), il soutenait, dès 1909, que la notion du domicile en matière de prise maritime (ce que les auteurs anglais désignent sous le nom de « domicile commercial ») n'est pas substantiellement distincte de celle du domicile du droit civil. Quoi qu'il en soit de cette controverse, il faut incontestablement distinguer du domicile en pays ennemi, qui implique toujours l'idée d'une certaine résidence personnelle, la simple possession d'une maison de commerce (*house of trade*) en territoire ennemi ou la participation dans son exploitation. Quels sont les éléments à prendre en considération pour fixer le caractère neutre ou ennemi d'une maison de commerce, dans le cas notamment où elle se présente comme une agence ou succursale d'une firme établie dans un autre pays ? L'auteur estime qu'on ne peut considérer comme décisive à cet égard la seule présence ni même dans certains cas l'intervention effective du propriétaire; à ses yeux le véritable criterium se trouve plutôt dans la nature plus ou moins générale des affaires que traite la maison dont il s'agit comparées à celles que traite en d'autres pays la firme dont elle dépend. Au surplus, d'autres éléments, tels que l'initiative plus ou moins grande laissée aux agents locaux, doivent être pris en considération.

Le Dr Baty fait suivre l'exposé de ses vues personnelles d'une analyse attentive des nombreuses décisions rendues en cette matière par les cours de prises anglaises, s'attachant notamment à relever les éléments qui constituent la maison de commerce et à combattre l'assimilation qui s'est établie dans la jurisprudence des prises entre cette notion et celle du domicile.

Une notice de Chandler P. Anderson (p. 236) résume les phases principales du long conflit de frontières qui, en dépit des arbitrages successifs du président Loubet et du Chief Justice White, divise toujours les républiques de Costa-Rica et de Panama. Jusque dans ces derniers temps les deux parties s'étaient déclarées d'accord pour accepter la frontière tracée par l'arbitrage Loubet dans la section comprise entre la chaîne des Cordillères et le Pacifique (Punta Burica), la fixation de la section orientale ayant seule provoqué des contestations. Mais tout récemment la république de Panama a semblé vouloir rouvrir tout le débat. L'auteur suggère l'idée de régler le conflit par la conclusion d'un traité aux termes duquel les Etats-Unis, déjà garants de l'intégrité territoriale de Panama, assumeraient la même garantie à l'égard de Costa-Rica dans les limites fixées par les arbitrages Loubet et White.

The Federation of Central America (p. 255). — Une nouvelle confédération s'est constituée dans l'Amérique centrale; elle comprend le Guate

ala, le Honduras, le Salvador et Costa-Rica. Le professeur PHILIP ARSHALL BROWN décrit sommairement la nouvelle constitution fédérale; rappelle les tentatives infructueuses précédemment faites pour rétablir nion entre les républiques centrales et émet le vœu de voir le gouvernement de Washington favoriser un mouvement si conforme à l'idéal et x traditions historiques des Etats-Unis.

Signalons également dans ce numéro une notice consacrée à la Cour rmanente de justice internationale par le Dr JAMES BROWN SCOTT, qui it part à la rédaction de l'avant-projet de la commission consultative s juristes à La Haye, en juillet 1920. L'auteur signale les modifications i ont été apportées à cet avant-projet par l'Assemblée de Genève, celles tamment qui ont trait à la compétence de la Cour. Il observe très stement que la faculté reconnue à la Cour de statuer, avec l'assentient des parties litigantes *ex æquo et bono* tend à confondre les foncns essentiellement judiciaires dévolues à la nouvelle Cour avec les nctions arbitrales réservées à la Cour permanente d'arbitrage. La disnction que l'on avait entendu maintenir entre les deux juridictions s'en ouve singulièrement obscurcie (Cf. M. BOURQUIN, *La Cour de justice ternationale*, voy. cette *Revue, supra*, p. 32). CH. D. V.

III. — REVUES NÉERLANDAISES

Bulletin de l'Institut intermédiaire international.
(T. IV, nos 1 [janvier 1921] et 2 [avril 1921]).

Comme les fascicules précédents, les numéros 1 et 2 pour 1921 du ulletin de l'Institut intermédiaire international apportent sur tous les vénements saillants de la vie internationale une abondante documentaon. Les renseignements, puisés dans les publications officielles et dans presse quotidienne de tous les pays, sont groupés sous de nombreuses ubriques : la Genèse de la Paix — l'application du traité de paix avec Allemagne — aperçu de la jurisprudence du droit international, etc... ont la fixité facilite beaucoup les recherches. Les deux derniers numéros ontiennent d'intéressants aperçus sur la reprise des relations économiques entre Etats (Grande-Bretagne et Russie des Soviets, p. 122 et . 466) et sur l'évolution des rapports conventionnels internationaux : aités nouveaux, traités ayant perdu leurs effets (p. 94 et p. 388). On y ouvera (pp. 156 à 254) le texte des rapports présentés par les experts la Conférence financière internationale de Bruxelles (rapports G.-W.-J. ruins, G. Cassel, Ch. Gide, A.-C. Pigou), des études sur les doubles impo-

sitions aux Etats-Unis (p. 369), sur la codification du droit international privé et du droit interprovincial privé en Pologne (p. 413), etc...

IV. — Revues de Langue allemande

Niemeyers Zeitschrift für Internationales Recht.

(T. XXIX, 1921, nos 1-4.)

Dr R. Hennig, *Rechtliche Widersprüche zwischen dem Versailler Friedensvertrag und der Mannheimer Rheinakte von 1868* (p. 20). — Les modifications apportées à la convention rhénane de Mannheim du 17 octobre 1868 par les articles 354 à 362 du traité de Versailles ont soulevé certaines difficultés d'ordre juridique et diplomatique au regard de deux pays restés neutres durant la guerre, les Pays-Bas et la Suisse. Nous les avons signalées ici même, il y a un an déjà, à nos lecteurs (voir cette *Revue*, 1920, pp. 80-85). Ces difficultés, dont l'auteur grossit d'ailleurs démesurément la portée juridique, se concentraient pour les Pays-Bas sur la nouvelle composition de la Commission centrale, pour la Suisse sur le problème de l'aménagement du Haut-Rhin entre Strasbourg et Bâle. Elles ont reçu, il y a six mois déjà (fin janvier 1921), une solution qui a permis à la Commission centrale de reprendre le cours régulier de ses sessions. Si de ce fait l'article que nous signalons n'offre plus guère qu'un intérêt rétrospectif, on y relève, d'autre part, diverses inexactitudes. Par exemple, où l'auteur voit-il une contradiction entre l'article 359 du traité et l'article 28 de la Convention de Mannheim, dispositions qui ont des objets nettement distincts ?

Dr Eugen Josef, *Ausländisches Recht und Sittenwidrigkeit des Vertrages; zwischenstaatliches Recht im Versicherungsverkehr* (p. 27). — Doivent en principe être considérés comme valables par les tribunaux allemands les contrats qui ont pour objet une prestation constituant une infraction aux lois douanières ou aux prohibitions d'importation d'un Etat étranger. Mais il en serait autrement au cas où l'exécution de tels contrats tendrait par ses conséquences à un résultat réprouvé par la conception allemande des bonnes mœurs; tel serait le cas de contrats qui auraient pour objet l'exercice de la contrebande. L'auteur cite en ce sens la jurisprudence du tribunal d'Empire. (Cf. A. Rolin, *Principes de droit international privé*, t. II, n° 908; Pillet, *Principes*, pp. 454-5, note 1). — Un contrat d'assurance qui relève d'une législation étrangère

oit à raison de la nationalité des parties, soit à raison du lieu de sa ormation, sera, bien que valable au regard de cette législation, tenu our nul par les tribunaux allemands s'il a pour objet un intérêt auquel e droit allemand refuse, pour des raisons d'ordre public, toute protection uridique.

Théodor Niemeyer., *Internationales Finanzrecht* (p.49). — Sous ce titre auteur examine certaines questions qui se rattachent au droit fiscal nternational, matières encore peu étudiées jusqu'à ce jour (voir surtout ippert, *Das internationale Finanzrecht*, 1912) et où s'élèvent de nomreux conflits dont le règlement pourrait, de l'avis de l'auteur, faire objet d'une convention internationale. Le professeur Niemeyer établit out d'abord qu'un Etat ne pourrait, sans violer les prescriptions du droit nternational, empêcher les capitaux étrangers d'émigrer et de se sousraire par ce moyen à l'application des lois d'impôt. L'autorité des lois iscales est strictement limitée dans le temps à la durée de présence des ersonnes et de leurs biens dans le pays, et dans l'espace au territoire ompris dans ses frontières. L'auteur démontre fort bien que l'on ne peut nvoquer à l'encontre de cette solution la notion si discutable de la raude à la loi. Les étrangers qui résident sur le territoire d'un Etat sont, n vertu de la pratique internationale actuelle, soumis à ses lois d'impôt. Rien n'empêche même un Etat de soumettre ces étrangers à des impôts tablis pour pourvoir à des nécessités d'ordre militaire, l'affectation du roduit des impôts ne pouvant entrer en ligne de compte. L'auteur borde ensuite le problème des doubles impositions qui a récemment fait 'objet de nombreuses études (1). Il recommande la renonciation comlète à toute imposition personnelle nationale qui tiendrait compte de iens situés en pays étranger.

Dr Schatzel, *Können die Helgoländer noch Sonderrechte aus dem eutsch-englischen Abtretungsvertrage von 1890 herleiten ?* (p. 41). — e traité du 1er juillet 1890, par lequel la Grande-Bretagne a cédé Helgoand à l'Allemagne, est devenu définitivement caduc, le gouvernement ritannique ne s'étant pas prévalu du droit d'en exiger la remise en igueur (Cf. art. 289 du Traité de Versailles). L'Allemagne se trouve de e fait dégagée de la clause de ce traité qui stipulait le maintien des nciennes lois et coutumes en vigueur dans l'île.

Ch. D. V.

(1) Voy. notamment les diverses communications publiées par le *Bulletin de l'Institut termédiaire international*, t. III (1920) et t. IV (1921).

INFORMATIONS

Le 12 juillet 1921 M. le professeur van Eysinga nous a adressé, au nom de la Faculté de droit de l'Université de Leyde, l'avis suivant :

M. le docteur S.-J. Visser, juge aux colonies néerlandaises et décédé en 1919, a légué sa fortune à l'Université de Leyde à condition que les revenus seraient employés dans l'intérêt de l'étude du droit international tant public que privé; il a stipulé en particulier que tous les trois ans une somme d'au moins 5,000 florins des Pays-Bas serait affectée à un concours international. Conformément à ces dispositions, la Faculté de Droit de l'Université de Leyde a adopté le sujet de concours suivant: *Donner un aperçu complet des conventions internationales de la République des Provinces-Unies (1579-1795).*

On devra traiter de la genèse (signature, ratifications, échange des ratifications, etc.), du caractère et de la force juridiques, en même temps que donner un exposé systématique de ces conventions néerlandaises, dont une liste se trouve dans l'*Index Chronologicus* de A. Kluit, Leyde 1789, ainsi que dans la *Table Générale* de H.-A. van Dijk, Utrecht 1855. Les réponses devront être écrites en langue française ou néerlandaise, dactylographiées et remises avant le 1er juillet 1923 au Doyen de la Faculté de Droit de l'Université de Leyde. Chaque manuscrit devra porter une devise, qui sera reproduite sur une enveloppe cachetée jointe au manuscrit et contenant le nom et l'adresse de l'auteur.

Aux réponses qui en seront jugées dignes par la Faculté, des prix seront décernés, jusqu'à concurrence de 5,000 florins des Pays-Bas.

Dans une séance de la Faculté le Doyen ouvrira les enveloppes cachetées correspondant aux réponses couronnées et informera les auteurs des prix qui leur ont été attribués; les autres enveloppes seront brûlées séance tenante.

Institut de droit international. — Session de Rome, 1921.

Sur convocation de son Bureau l'Institut de droit international se réunira cette année pour la première fois depuis la guerre en session ordinaire et plénière. Répondant à l'invitation que lui ont adressée les membres italiens, il a choisi Rome comme lieu de réunion.

)epuis la session d'Oxford en 1913 l'Institut a éprouvé des pertes nom-
ɛuses et irréparables : six membres honoraires, vingt-cinq membres,
ize associés. Au cours d'une session électorale préliminaire qui s'est
ıue à Paris le 28 mai dernier, les membres honoraires et membres ont
ɔcédé à la désignation d'une série de personnalités appelées à succéder
x confrères disparus.

La session de Rome s'ouvrira le 3 octobre, sous la présidence du Marquis
RSI. Son ordre du jour comporte l'examen des questions suivantes :

[. Appréciation de la Cour de justice internationale telle qu'elle a été
ganisée. — Vingt-sixième Commission. Rapporteurs : MM. James Brown
ott et lord Phillimore;

II. Examen de la Déclaration de l'Institut américain de droit interna-
ɔnal sur les droits et les devoirs des nations. — Neuvième Commission.
ıpporteur : M. de Lapradelle;

III. Appréciation critique des Statuts de la Société des Nations. Rap-
ɔrteurs : MM. Alvarez et Gidel;

IV. De l'occupation des territoires. Des protectorats et des sphères
intérêt (spécialement des mandats). Deuxième Commission. Rappor-
ır : Sir Thomas Barclay.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

11. — M. Travers : *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre.* — Tome II, 683 pages. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.

Il y a quelques mois nous avons rendu compte en lui consacrant les développements étendus qu'il méritait, du premier volume de l'important ouvrage de M. M. Travers sur le droit pénal international. Nous avons exposé et critiqué la doctrine si remarquablement déduite et pourtant très soucieuse des nécessités pratiques qui y est exposée.

En entreprenant ce travail de très longue haleine, M. Travers en a réglé la préparation et la rédaction de façon à éviter les longs intervalles de temps qui séparent parfois les volumes successifs d'un livre lorsqu'il est écrit par un seul auteur. Le second volume a suivi le premier de très près et nous avons tout lieu de croire que le troisième ne se fera pas attendre davantage.

Le présent volume a pour sujet la suite de la seconde partie commencée dans le précédent : la détermination en droit positif de la loi ou des lois applicables à la répression d'un fait déterminé.

Ce qui rend compétente la juridiction et applicable la loi de tel système juridique c'est l'existence d'une de ces circonstances qu'on pourrait appeler « de rattachement », car elles servent de base aux règles de droit international privé qui résolvent la question, soit le lieu de l'infraction, la nationalité de l'accusé ou son appartenance à tel système juridique en raison de sa protection ou de sa religion, la nationalité de la victime, la nature de l'infraction, le lieu de refuge, etc.

Le présent volume poursuit l'étude des cas dans lesquels se réalise la plus importante de ces circonstances, le lieu de l'infraction en l'envisageant soit isolément soit réunie à une ou plusieurs des autres circonstances étudiées dans les divisions précédentes de l'ouvrage; il étudie également la compétence de la loi pénale en raison de la nationalité de la partie poursuivie, du caractère national des intérêts lésés, de la qualité de l'auteur de l'infraction.

Nous allons voir que la dernière guerre et les traités de paix qui l'ont suivie viennent de donner à ces problèmes un intérêt de la plus vivante et immédiate actualité.

Il en est ainsi des questions que pose la répression des infractions

ommises par une partie poursuivie qui possède certaines qualités per-onnelles (national ou protégé) soit dans les pays de juridiction, soit ans les Etats soumis au protectorat de la France, soit aux Nouvelles-lébrides.

Dans ces cas, l'exercice de la compétence de la loi pénale française st rendu possible par la renonciation de l'autorité locale à certaines rérogatives inhérentes à son droit de souveraineté, elle résulte d'une orte de délégation de l'autorité locale ou, comme aux Nouvelles-Hébrides, le l'absence de souveraineté locale.

Le régime des pays dits de juridiction a subi de profondes modifica-ions au cours des cinquante dernières années, la guerre de 1914-1918 ui a porté de profondes atteintes sur lesquelles est revenu le traité de èvres. M. Travers ramène à sa juste valeur le sens et la portée qu'on a oulu attribuer à cette conséquence de l'idée d'exterritorialité, il indique es traités et documents dont découlent ces privilèges et passe en revue es applications qu'ils ont reçues sous l'action de la pratique et des usages insi que le régime qui les a remplacés. Cette étude devient particulière-nent neuve et originale lorsqu'elle décrit la situation des pays de pro-ectorat.

On pourrait rapprocher de cette hypothèse celle des infractions dont auteur est un souverain étranger, appartient à une armée étrangère, xerce des fonctions diplomatiques ou consulaires ou se rattache à une ersonne exerçant des fonctions de cette nature soit dans un pays de hrétienté ou assimilé, soit dans un pays de juridiction. Une autre pplication de la notion d'exterritorialité est le cas des infractions com-nises dans les eaux territoriales à bord d'un navire étranger ou par ce avire. La conquête de l'air par l'aviation a étendu le domaine de la loi énale à toute l'atmosphère et posé des problème tout nouveaux que les rogrès imminents de cette invention vont rendre très pratiques et pour esquels le droit applicable aux navires fournit des analogies.

M. Travers voit avec raison dans ces immunités des exceptions aux principes généraux de compétence de la loi pénale. C'est ce qui l'amène à distinguer soigneusement au point de vue du droit pénal la situation des sujets ou protégés des Etats bénéficiaires des capitulations ou des raités analogues de celle des agents diplomatiques ou des personnes qui n dépendent, régime particulier dans un cas sans dérogation aux règles rdinaires, véritable exterritorialité dans l'autre. L'ouvrage expose liverses autres exceptions aux principes généraux de compétence des ois pénales.

Pour lui les sociétés étrangères échappent aux dispositions répressives de la loi française du 24 juillet 1867, fâcheuse lacune législative à laquelle la jurisprudence ne saurait suppléer.

Sous la même rubrique, il expose les dérogations au principe en vertu

duquel la loi pénale, du moins lorsqu'elle est appliquée à titre de loi du lieu de l'infraction, frappe tous les délinquants quelle que soit leur nationalité : actes attentatoires à la sûreté de l'Etat français, infractions militaires, infractions aux lois sur le port des décorations, infractions à arrêtés d'expulsion, condition du séjour des étrangers sur le territoire français, etc.

Sous le titre de compétences accessoires et complémentaires, un appendice est consacré à la connexité, à l'indivisibilité et à la complicité. On y trouvera une critique pénétrante de la jurisprudence française et des résolutions de l'Institut de droit international en ces matières.

Un autre appendice élabore la matière extrêmement complexe de l'effet des annexions de territoire et des changements de nationalité sur l'application des lois pénales.

Le problème qui se pose maintenant dans une grande partie du globe par l'effet de la guerre est de savoir dans quelle mesure, à quelle date et pour quels faits la loi répressive de l'Etat annexant doit être mise en œuvre et, au cas où les territoires dépendraient d'un pays possédant une loi répressive digne de ce nom, quelle portée doit être reconnue à cette dernière loi.

Ces difficultés, fort imparfaitement étudiées jusqu'ici, se rattachent à la fois au droit constitutionnel et à la théorie de la rétroactivité des lois. On sait en effet que Savigny et, à son exemple, des auteurs contemporains tels que Vareilles-Sommières, résolvent par les mêmes principes les conflits de lois dans le temps et les conflits de lois dans l'espace. M. Travers réfute les décisions de la Cour de cassation qui ont reconnu un effet rétroactif à l'annexion au point de vue pénal.

Le volume se termine par un appendice sur l'application de la loi pénale en matière de propriété littéraire, artistique ou industrielle.

Ce traité dont le fond est si solide est présenté sous une forme des plus attrayantes, dans une langue simple, élégante et toujours très claire. Il se lit avec autant d'intérêt que de profit.

PIERRE ARMINJON,
Juge aux tribunaux mixtes d'Egypte

12-13. — ANDRÉ PEPY, *La Nationalité des Sociétés*, ouvrage couronné par la Faculté de droit de Paris (Prix Rossi), Paris, 1920. — MARCEL-EDOUARD CUQ, *La Nationalité des Sociétés. Etude de jurisprudence et de législation comparées*, Paris, 1921.

M. Pepy, qui est actuellement chargé de cours à la Faculté de droit de Grenoble, consacre la première partie de son ouvrage à l'examen du problème de la nationalité des sociétés tel qu'il se présentait avant la guerre au regard de la législation positive et des diverses conceptions

doctrinales. Il y fait très justement la critique de l'assimilation, traditionnelle mais inexacte, qui s'est établie entre la loi nationale applicable au fonctionnement des sociétés et les lois d'état et de capacité qui comportent une application extraterritoriale.

Dans la deuxième partie, de beaucoup la plus importante de son travail, il aborde la question toute d'actualité de la nationalité des sociétés au cours et au lendemain de la guerre. L'auteur range les décisions rendues en cette matière par les tribunaux français sous quatre catégories. Quelques rares juridictions ont déclaré la législation de guerre inapplicable à des sociétés qui, ayant en France leur siège social effectif, devaient, selon la conception traditionnelle, être considérées comme françaises. Un deuxième courant est représenté par les arrêts de la Cour d'Aix dans l'affaire de la Société provençale des charbons, cokes et briquettes (20 juillet 1915) et par celui de la Cour de Paris dans l'affaire de la Société des mines de Barbery (6 juillet 1916) : une société ayant en France son siège social réel est néanmoins considérée comme ennemie quand l'orientation de son activité est déterminée par une influence ennemie. Moins audacieuses, d'autres décisions ont abouti à un résultat identique en recourant au procédé de l'interposition de personne, expédient que l'auteur critique avec raison. Enfin, une dernière conception a trouvé son expression dans plusieurs circulaires ministérielles françaises (29 février 1916 et 11 décembre 1918). Elle part d'une distinction entre le droit privé et le droit public : les indices auxquels s'attache le droit privé pour déterminer la nationalité d'une société sont inopérants alors qu'il s'agit de fixer, au point de vue du droit public, le caractère réel de cette société. Cette distinction est rejetée, à tort selon nous, par M. Pepy, qui la considère comme dépourvue de toute base scientifique. La critique serait fondée si la théorie en question avait réellement pour objet, comme le croit M. Pepy, de créer pour les sociétés « deux nationalités », l'une de droit privé qui serait fixée d'après le siège social, l'autre de droit public qui serait déterminée par la nationalité des dirigeants et des plus forts actionnaires. Mais tel n'est pas le cas : il s'agit ici non pas d'établir une dualité de nationalité, mais de distinguer deux notions qu'en temps de guerre on ne saurait désormais plus confondre : la question de nationalité et celle du caractère ennemi.

Dans son avant-dernier chapitre, l'auteur étudie les méthodes de pénétration des sociétés commerciales et industrielles allemandes dont le contrôle sur les entreprises établies à l'étranger se dissimulait si souvent sous des apparences nationales. Il termine son ouvrage très clair et bien documenté en discutant le problème de la nationalité des sociétés tel qu'il se présente aujourd'hui, à la lumière de l'expérience de la guerre devant le législateur. La solution lui paraît devoir être cherchée dans une limitation du droit des étrangers de participer à des sociétés

françaises, à celles tout au moins qui ont pour objet l'exploitation de ces industries que les Anglais appellent les *industries-clefs (key industries)* dont dépend la vie économique d'un pays notamment en temps de guerre.

L'ouvrage de M. Cuq a le même objet que celui de M. Pepy et répond aux mêmes préoccupations. Il se divise en trois parties principales respectivement consacrées à l'examen du critère ancien de la nationalité des sociétés, à l'exposé de ses faiblesses telles qu'elles ressortent de l'expérience acquise durant la guerre, à la discussion des projets de réforme. Dans la première partie nous relevons un bon chapitre (V) sur la notion de la fraude à la loi dans son application à la constitution des sociétés et un intéressant aperçu de droit comparé (sect. II). A la différence de M. Pepy, M. Cuq se rallie à la théorie qui distingue la question de nationalité de celle de l'attribution du caractère ennemi; il insiste avec raison sur le développement si intéressant de la jurisprudence anglaise en cette matière et spécialement sur l'arrêt de la Chambre des Lords dans l'affaire *Continental Tyre and Rubber C° Ltd* (30 juin 1916). Dans la dernière partie de son ouvrage l'auteur s'attache à discuter les projets de réforme législative qui ont été mis en avant de divers côtés et qui ont tous pour but d'assurer dans toute société française la prépondérance à l'élément français. Tout en préconisant le maintien de l'ancien critère du siège social comme principe de base, il se rallie à l'idée, défendue notamment par M. Lyon-Caen devant la Société de législation comparée, suivant laquelle toute société française doit être dirigée et administrée par des personnes en majorité de nationalité française; il recommande également le développement des mesures de publicité destinées à faire connaître le véritable caractère des sociétés, leur composition, leur nationalité.

Ch. De Visscher.

14. — *Les Conventions de La Haye de 1902 et 1905 sur le droit international privé. Recueil de législation et de jurisprudence*, par J. Kosters, conseiller à la Haute Cour des Pays-Bas et F. Bellemans, avocat à la cour d'appel de Gand, juge suppléant au tribunal de première instance de Gand. — Publications de l'Institut intermédiaire international. La Haye, 1921.

L'œuvre de codification du droit international privé, dont les conventions de La Haye de 1902 et de 1905 forment les étapes les plus marquantes, a subi dans ces dernières années une crise très grave. Dès le 12 novembre 1913 les trois conventions de 1902 étaient dénoncées par le gouvernement français; le 5 décembre 1916, le même gouvernement

notifiait la dénonciation de deux conventions signées en 1905. Le 31 octobre 1918, la Belgique à son tour dénonçait les conventions relatives aux conflits de lois en matière de mariage, de divorce et de séparation de corps. L'ébranlement causé à l'œuvre de La Haye par ces dénonciations, motivées par certaines interprétations abusives de l'Allemagne, ne doit pas conduire à contester l'utilité, hautement proclamée par tous les Etats, d'une réglementation conventionnelle destinée à consolider les bases du droit privé dans les relations internationales. Pour apprécier à leur juste valeur les progrès réalisés par les conventions de droit international privé, il faut avant tout connaître les détails de leur application et en particulier la jurisprudence à laquelle elles ont donné naissance dans les divers pays contractants.

En 1907 avait paru à La Haye un « Bulletin des Conférences de La Haye » dont la rédaction, sous l'inspiration du regretté Asser, s'était assigné la tâche de publier, à des époques indéterminées, le texte des conventions et des lois d'exécution, ainsi que toutes les décisions jurisprudentielles relatives à leur application. Dès 1909 cette publication cessait de paraître. Sur un plan différent, MM. Kosters et Bellemans ont repris et mené à bonne fin la tâche que s'étaient proposée les rédacteurs du Bulletin. Leur recueil, édité avec le plus grand soin, vient combler une importante lacune dans l'étude du droit international privé conventionnel. Sous le texte de chacune des six conventions en vigueur le lecteur trouve la liste des Etats où la convention est ou a été appliquée, les accords spéciaux complémentaires entre certains Etats, les lois et décrets d'approbation et de publication, les dénonciations dont les termes et mémoires justificatifs sont reproduits dans des annexes. Mais l'intérêt capital du recueil réside surtout dans le répertoire qu'il présente de toutes les décisions jurisprudentielles rendues en exécution des conventions, groupant ainsi en une collection unique les décisions éparses en une trentaine de recueils de langues et de pays divers. Reproduites dans leur texte original et en traduction française, ces décisions sont classées pour chaque pays dans l'ordre chronologique. Elles sont au nombre de 240 environ, dont 119 ont été rendues en matière de divorce et de séparation de corps. Pour chacune des conventions les auteurs ont dressé avec beaucoup de soin un index alphabétique de la jurisprudence qui facilite les recherches et rendra de précieux services.

Fruit d'un travail minutieux et considérable, établi sur un plan clair et bien ordonné, le recueil de MM. Kosters et Bellemans constitue un instrument de travail de premier ordre, indispensable à tous ceux, auteurs ou praticiens, que préoccupe la solution des conflits de lois.

Ch. D. V.

15. — *A History of the Peace Conference of Paris*, edited by H. W. V. Temperley. Vol. I, II et III. London, Henry Frowde et Hodder and Stoughton, 1920

Cet ouvrage dont la publication a été entreprise sous les auspices de l'Institut des affaires internationales et sous la direction de M. Temperley, de l'Université de Cambridge, comportera quatre forts volumes dont les trois premiers viennent de nous parvenir. Si, faute d'un recul suffisant, il ne peut être question, à proprement parler, d'écrire actuellement l'histoire de la Conférence de la Paix, il importait en revanche de coordonner les documents déjà extrêmement nombreux qui ont été livrés à la publicité et surtout de reconstituer sans délai et aussi fidèlement que possible les circonstances de milieu et en quelque sorte l'atmosphère particulière dans laquelle la Conférence s'est trouvée placée. L'ouvrage monumental que nous signalons à nos lecteurs est l'œuvre collective de diverses personnalités qui ont été attachées en qualité d'experts techniques à la Délégation britannique et à la Délégation américaine pendant la durée de la Conférence. Nous relevons dans la liste des collaborateurs les noms des professeurs Butler et Hazeltine, de l'Université de Cambridge; Davis et Sumner, de l'Université d'Oxford; Beer et Shotwell de l'Université de Columbia (E. U. A.).

Le premier volume traite des préliminaires de la paix et comprend trois parties. La première, intitulée *The End of the war* retrace les dernières phases du conflit mondial. La deuxième partie, *Europe in dissolution*, décrit les conséquences économiques engendrées par le prolongement de l'état de guerre dans tous les pays d'Europe; elle rappelle les buts de guerre avoués des belligérants et le programme du président Wilson; elle se termine par un intéressant exposé des négociations menées par les bolchévistes qui conduisirent à la conclusion du traité de Brest-Litovsk. La troisième partie, de beaucoup la plus importante, a pour objet les préliminaires de la Conférence, son organisation et son fonctionnement. Particulièrement intéressants, parce que généralement moins bien connus du public, sont les renseignements fournis sur l'activité de certains organismes exécutifs de la Conférence, en particulier du Conseil suprême économique (Chap. VIII).

Le tome II, exclusivement consacré au traité de Versailles, contient un premier chapitre qui a pour objet les parties du traité qui revêtent une portée nettement internationale: Société des Nations, organisation internationale du travail, etc. Puis nous rencontrons, successivement traitées en trois sections qui méritent de retenir tout particulièrement l'attention : la question des réparations et ses aspects économiques, le règlement de la dette allemande et les clauses financières, les communications internationales (ports, voies d'eau et voies ferrées). Sur ces divers points l'exposé, remar-

uable de netteté et de franchise, s'attache moins à discuter des points articuliers qu'à dégager la méthode générale suivie dans l'élaboration u traité. Les clauses territoriales européennes font l'objet des chapires III (pp. 159 à 196) et IV (pp. 197 à 215); les changements territoiaux effectués en Afrique sont traités dans un chapitre spécial (chap. V, p. 216 à 244). Les auteurs ne se sont pas bornés à une simple relation les négociations : chacun des problèmes territoriaux soulevés devant la Conférence (Alsace-Lorraine; Saar; Belgique; Schleswig; Pologne) est envisagé dans son ensemble, de façon sommaire mais substantielle. De bonnes cartes et de nombreuses statistiques facilitent la compréhension du texte.

Deux chapitres importants (chap. IX du tome Ier et chap. VI du tome II) traitent du fondement juridique des relations internationales jusqu'au rétablissement de la paix : tractations préliminaires à la conclusion des armistices; exposé méthodique des principes directeurs formulés par le président Wilson. La conformité des stipulations concrètes du traité avec les vagues accords de principe consignés dans les échanges de vues antérieurs à l'armistice du 11 novembre 1918 est examinée à la lumière des observations échangées entre la délégation allemande et les Puissances alliées et associées (29 mai et 16 juin 1919).

Le troisième volume, de caractère purement documentaire, contient notamment un tableau chronologique détaillé des travaux de la Conférence, divers documents relatifs à la constitution de la Société des Nations, le texte de la nouvelle constitution allemande, etc... V.

16. — *Recht und Rechtsverwirklichung. Probleme der Gesetzgebung und der Rechtsphilosophie* par Eugen Huber. Un vol. in-8° de xvi-463 pages. Bâle, Helbing et Lichtenhahn, 1920.

Cet ouvrage, où sont traitées les questions les plus délicates et les plus controversées de l' « Encyclopédie du droit » mériterait d'attirer l'attention, ne fût-ce que par l'éminente personnnalité de son auteur, rédacteur, comme on sait, du Code civil suisse. M. Eugène Huber fait depuis de longues années à l'Université de Berne un cours sur la « politique législative et la philosophie du droit ». Le volume qui se trouve sous nos yeux est sorti de cet enseignement. Le savant professeur y expose successivement ses vues sur la nature du droit (*Wesen des Rechts*), sur sa mission (*Aufgaben des Rechts*) et sa réalisation pratique (*Rechtsverwirklichung*). Il ne saurait être question de résumer ici un travail aussi considérable, qui est la résultante de vastes lectures et de réflexions prolongées. Assurément l'auteur s'inspire des recherches des juristes philosophes allemands : on connaît l'abondance de leurs productions. Mais M. E. Huber ne s'en inspire pas servilement. Sur un problème brûlant, les rapports

du droit et de la force, il conclut comme suit (p. 211) : « Le droit a, par définition, besoin de la force, mais il est le droit, même lorsque, dans un cas donné, la force lui fait défaut et qu'ainsi il n'a pas la contrainte à sa disposition pour atteindre sa réalisation pratique... Mais que dire de la force sans droit? Si ceux qui la détiennent tendent, en obéissant à ce que leur dictent leur raison et leur conscience, à la transformer en force légale et ainsi à la mettre au service du droit, il n'y a pas de difficulté. Par cette tendance elle-même, la supériorité du droit est reconnue. Mais dans tous les autres cas nous pouvons dire que la force sans le droit est l'opposé du droit (*Unrecht*). Si la force sans le droit apparaît comme une chose possible, une pareille force ne prévaut pas sur le droit. Qui admet que la violence l'emporte sur le droit peut avoir en vue un état de choses regrettable et exprime peut-être ainsi une opinion sarcastique ou pessimiste. Mais on ne pourra jamais repousser cette vérité éternelle que, tant qu'il y aura des hommes, l'idée du droit aura le pouvoir de transformer la force brute en force légale (*Rechtsmacht)* ».

L'œuvre du professeur de Berne est essentiellement suisse, par sa modération et sa pondération, par sa défiance à l'égard des solutions extrêmes, par son aversion pour tout paradoxe, par le sincère amour de la liberté qui y trouve son expression. Signalons, comme présentant un intérêt particulier, le dernier chapitre, qui constitue un commentaire théorique approfondi de l'article 1er, alinéa 3 du Code civil suisse : « le juge s'inspire des solutions consacrées par la doctrine et la jurisprudence » (*bewährte Lehre*) et dont la conclusion est que la science du droit, lorsqu'elle énonce des règles comme étant en vigueur, peut devenir une *source de droit*. Les lecteurs de cette Revue remarqueront les pages consacrées au « droit des nations de disposer d'elles-mêmes » et à l'avenir de la Société des Nations (pp. 269-281). Le rôle de M. E. Huber comme rédacteur d'un Code récent, bien conçu et progressif, prête une autorité particulière à ses considérations relatives à l'œuvre du législateur (pp. 281 à 346).

HENRI ROLIN.

17. — *Letters to* The Times *upon War and Neutrality* (1881-1920) *with some commentary*, par SIR THOMAS ERSKINE HOLLAND. Troisième édition, un volume de xv-215 pages. Londres, Longmans. Green et Cº, 1921.

Le 29 janvier 1881 le professeur Holland adressait au *Times* la première en date des lettres recueillies dans ce volume. Il y faisait connaître au public anglais la fameuse lettre où le comte Moltke exposait à Bluntschli les théories professées par le grand Etat-major allemand sur la valeur moralisatrice de la guerre et sur la conduite des hostilités. Les dernières lettres de cette nouvelle édition ont trait à l'application que

reçurent, après plus de trente ans, ces mêmes théories au cours de la guerre mondiale. Et toujours précise et alerte, parfois même combative, la plume de l'éminent professeur d'Oxford n'a cessé au cours de cette longue période d'apporter à la discussion des problèmes du jour les lumières d'une haute science juridique aussi bien que d'une rare expérience des affaires diplomatiques.

Comme dans les précédentes éditions, les lettres sont rangées sous diverses rubriques dont les plus importantes se réfèrent à la conduite des hostilités sur terre, sur mer et dans l'air (soulèvement de la population civile contre l'envahisseur; guerre sous-marine et traitement des équipages de sous-marins; application de la Déclaration de Paris de 1856; attaques aériennes) et aux droits et devoirs des neutres. Une trentaine de lettres, postérieures à la deuxième édition publiée en janvier 1914, se rapportent aux événements de la dernière guerre. Mentionnons parmi ces dernières celles qui sont relatives à l'abandon tardif par les gouvernements alliés de la Déclaration non ratifiée de Londres, contre laquelle, comme on le sait, l'auteur a toujours mené une ardente campagne. Les commentaires qui accompagnent les lettres ont été mis à jour et un Index dressé avec un soin minutieux facilite la consultation du recueil.

Ecrites au lendemain des événements auxquels elles se réfèrent, les lettres au *Times* n'ont rien perdu de leur intérêt. Le recul du temps et la succession rapide des événements fournissent l'occasion d'intéressants rapprochements qui permettent souvent d'apprécier davantage la perspicacité de l'auteur et la fermeté de sa doctrine. CH. D. V.

18 — PAUL FAUCHILLE, *Traité de droit international public*. Huitième édition entièrement refondue, complétée et mise au courant du *Manuel de droit international public* de M. Henry Bonfils. Tome II : *Guerre et Neutralité*. Paris, Arthur Rousseau, 1921

Bien que présenté comme une nouvelle édition du *Manuel de droit international public* de Bonfils, l'ouvrage qui vient de nous parvenir est en réalité une œuvre vraiment originale qui par ses dimensions se présente comme un traité développé de droit des gens. L'ouvrage complet comprendra deux tomes de plus de 1,200 pages chacun. La publication du tome II afférent à la guerre et à la neutralité sera suivie prochainement de celle du tome Ier, relatif à la paix, que retarde seule l'insuffisance de renseignements définitifs sur une série de questions dont le règlement est toujours en suspens.

Nous ne pouvons guère donner ici qu'un aperçu tout à fait sommaire des parties les plus neuves de cet ouvrage qui, par l'abondance et l'actualité de ses aperçus comme par la richesse de sa documentation, occupe

incontestablement le premier rang parmi tous les traités existants de droit international public.

Le livre Ier contient un exposé des notions générales relatives à la guerre et à ses lois. M. Fauchille y fait la critique de la conception allemande de la raison ou nécessité de guerre. On y trouvera également une intéressante discussion des deux systèmes opposés qui ont été défendus relativement à l'applicabilité des conventions de La Haye entre puissances belligérantes qui toutes ont accepté les conventions de 1899, tandis que quelques-unes d'entre elles seulement ont adhéré à celles de 1907. A cet égard l'opinion que défend M. Fauchille (applicabilité des premières conventions à défaut des autres) nous a toujours paru la mieux fondée. Des développements nouveaux et importants ont été consacrés aux effets de la déclaration de guerre sur les traités et à l'interdiction de commercer entre sujets d'Etats belligérants.

Le droit de la guerre terrestre forme l'objet du livre II : le théâtre de la guerre, la force armée des Etats belligérants, moyens d'attaque et de défense. L'auteur retrace la pratique moderne des bombardements et dénonce l'abus qu'en ont fait les Allemands au cours de la guerre de 1914. Le traitement des blessés, malades et prisonniers de guerre l'amène à dénoncer les violations du droit des gens dont furent souvent victimes les prisonniers appartenant aux armées alliées dans les camps, et surtout dans les camps de représailles allemands. Il préconise comme le seul moyen efficace de parer à de tels abus le séjour en permanence dans les camps de prisonniers d'un membre de la Société neutre de la Croix-Rouge.

Le chapitre V, consacré à l'occupation de guerre, présente au point de vue juridique un intérêt particulier. L'auteur y trace avec précision la limite des pouvoirs de l'occupant dans l'ordre législatif, judiciaire et administratif; les nombreuses violations du droit des gens qui furent commises dans cet ordre d'idées par l'autorité allemande en Belgique durant la guerre de 1914-1918 lui ont fourni le sujet de nouveaux développements.

Le livre III est consacré à la guerre maritime, domaine où plus que partout ailleurs la guerre mondiale a bouleversé les conceptions traditionnelles. L'auteur, dont on sait la haute compétence en ces matières, ne pouvait manquer d'apporter ici des aperçus nouveaux et pleins d'intérêt. On relèvera les développements consacrés à la composition des forces belligérantes (transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre; armement défensif des navires marchands) et au traitement de la propriété privée ennemie sur mer, où les divers problèmes de la distinction de la propriété privée ennemie, de la détermination du caractère ennemi, des atténuations aux principes de la capture et de la destruction sont exposés dans toute leur ampleur et avec une grande abondance d'informations nouvelles. Dans le nouveau chapitre : « Droits et obliga-

tions des belligérants envers les militaires et les sujets de l'ennemi », nous notons les passages relatifs à l'adaptation par les conférences de La Haye des principes de la Convention de Genève concernant le traitement des blessés et malades de la guerre maritime et à l'application qu'en ont faite les belligérants (internement et sauvetage des équipages des navires de guerre; traitement des navires-hôpitaux), ainsi que l'importante section qui a pour objet la situation du personnel et des passagers d'un navire de commerce ennemi capturé.

Le chapitre IX (livre III) traite des *Prises maritimes*. Le développement récent et considérable de la jurisprudence en matière de prises maritimes a motivé, ici également, un grand nombre d'adjonctions. Elles concernent notamment l'observation par les belligérants de la VIe Convention de La Haye de 1907 relative au traitement des navires de commerce ennemis à l'ouverture des hostilités, l'exercice du droit de visite, la destruction des prises et les conséquences juridiques des reprises. Notons en passant l'approbation donnée par l'auteur aux décisions rendues par le Conseil des prises de Belgique en cause de certains navires neutres et anglais condamnés par les juridictions allemandes et repris par les forces belges à Zeebrugge. La section III de ce chapitre, qui a trait à l'organisation et à la procédure des cours de prises, a été profondément remaniée. M. Fauchille y signale notamment les conceptions divergentes des jurisprudences anglaise et allemande concernant le caractère et la mission des cours de prises et y expose avec précision les divers systèmes qui ont été soutenus quant au droit des tribunaux de prises de statuer, même après la conclusion de la paix, à l'égard des navires capturés au cours des hostilités.

L'exposé du droit de la guerre aérienne (livre IV) auquel la dernière édition du Manuel ne consacrait encore qu'une dizaine de pages, a pris une extension considérable, et nul assurément n'était mieux qualifié pour traiter le problème sous son plus récent aspect que celui qui fut le premier théoricien du droit de la navigation aérienne. Signalons en particulier les passages relatifs à la pratique et aux atténuations du bombardement aérien.

Mais, de toutes les parties de l'ouvrage, c'est celle qui est consacrée au droit de la neutralité dans la guerre terrestre, maritime et aérienne qui a fait l'objet des développements les plus importants et qui a subi les transformations les plus profondes. Elle comprend 400 pages environ (pp. 635 à 1027). Après avoir ramené à quelques points essentiels les enseignements qui se dégagent de la guerre de 1914-1919, l'auteur traite dans un premier chapitre des devoirs des neutres; il y examine notamment la situation d'un Etat neutre, qui pour s'être opposé par la force des armes à la violation de son territoire, se voit l'objet d'une déclaration de guerre de la part de l'envahisseur (Belgique, 1914); il discute, sur des exemples tirés de la dernière guerre, la question du passage par territoire

neutre des troupes ou convois de munitions ou d'approvisionnements des belligérants (transit par les Pays-Bas de matériaux susceptibles d'utilisation militaire; passage de troupes européennes à travers le territoire chinois; traversée du Limbourg hollandais par des troupes allemandes au lendemain de l'armistice). Le délicat problème du passage et du séjour des navires de guerre belligérants dans les eaux juridictionnelles et dans les ports neutres est traité sous tous ses aspects; on y trouvera, outre un exposé complet des systèmes soutenus en doctrine et des principes posés par la XIIIe Convention de La Haye, les règles consignées dans les nombreuses déclarations de neutralité rendues au cours de la dernière guerre. Les devoirs nouveaux que le récent développement des hostilités aériennes impose aux Etats neutres se dégagent peu à peu de la pratique internationale suivie au cours du conflit mondial. M. Fauchille rappelle notamment l'attitude qu'adoptèrent les gouvernements suisse, néerlandais et scandinave à l'égard des survols et atterrissages des avions des belligérants.

Dans le chapitre relatif aux droits des neutres nous relevons les passages qui concernent la pratique du droit d'angarie, tel qu'il a été exercé récemment, non seulement par les belligérants (réquisition par les Etats-Unis de navires neutres en 1918), mais aussi par les neutres (réquisition de navires allemands par le gouvernement portugais en 1916).

Mais c'est surtout dans les graves restrictions qui furent apportées à la liberté commerciale des neutres que les pratiques de la dernière guerre s'éloignent non seulement des règles récentes des conventions de La Haye et de la Déclaration non ratifiée de Londres, mais encore de celles de la Déclaration de Paris que l'on pouvait croire définitivement acquises. Le chapitre consacré à la contrebande de guerre comprend plus de cent pages (pp. 835 à 938). Etabli sur un plan nouveau qui correspond à l'évolution si rapide et si radicale de la matière, il se divise en trois sections; la contrebande de guerre avant la Déclaration de Londres du 26 février 1909; la contrebande et la Déclaration de Londres; la contrebande d'après la pratique des Etats postérieure à la Déclaration de Londres. Dans cette dernière l'auteur retrace en détail les errements suivis au cours de la grande guerre par tous les Etats belligérants, en particulier par la France et par l'Angleterre dans la détermination des objets de contrebande de guerre (modifications et extensions successives des listes de contrebande) et dans l'application sans précédent donnée à la théorie du voyage continu tant par les décrets et ordonnances des gouvernements que par les décisions des cours de prises. Dans l'exposé du droit du blocus (pp. 939 à 996) l'auteur a suivi le même plan que pour la contrebande de guerre. Examinant la pratique des Etats postérieure à la Déclaration de Londres, telle qu'elle s'est révélée au cours de la dernière guerre, il démontre l'irrégularité au regard du droit traditionnel du blocus des diverses mesures d'interdiction de com-

merce édictées par l'Allemagne, par la Grande-Bretagne et ses alliés (immersion de mines dans certaines portions de haute mer, dites zones de guerre; blocus par sous-marins) et conclut à l'incompatibilité de la théorie classique du blocus avec les conditions de la guerre moderne. Avec beaucoup de perspicacité il analyse de la façon suivante les caractéristiques du blocus de l'avenir : abandon de la notion traditionnelle du blocus effectif; application extensive de la notion du voyage continu avec droit de prévention et de suite; généralisation de la procédure du déroutement et des mesures de séquestre se substituant jusqu'à un certain point à la confiscation; recours à deux formes distinctes de blocus: le blocus direct destiné à barrer l'accès des côtes ennemies, le blocus indirect interdisant, quelle que soit la destination du navire, le passage à travers certaines étendues de mer.

Le livre VI a pour objet la fin de la guerre et les traités de paix. L'auteur y a fait une large place à l'examen des principales clauses des récents traités et des controverses que soulèvent leur interprétation et leur exécution (renonciation isolée par un État allié au bénéfice de certaines stipulations du traité; exécution des clauses de garantie prévues par le traité de Versailles et recours aux sûretés du droit commun, etc.).

Dans la sixième et dernière partie, *le Droit international de l'avenir*, M. Fauchille met en relief quelques-unes des caractéristiques les plus saillantes du conflit mondial de 1914-1919 et envisage sans illusion les perspectives de pacification générale.

Faut-il ajouter que, comme l'ancien Manuel, le nouveau traité de M. Fauchille se distingue entre tous les ouvrages analogues par l'abondance et la précision de ses indications bibliographiques? La grande extension qui a été donnée à l'Index alphabétique constitue une très heureuse innovation; conformément à l'usage suivi dans les traités de langue anglaise, l'auteur y mentionne les noms de tous les navires qui ont fait l'objet des décisions de prises citées dans le corps de l'ouvrage.

CH. DE VISSCHER.

19. — *The equality of states in international law* by EDWIN DE WITT DICKINSON, professor of law in the University of Michigan, Cambridge, Harvard University Press, 1920.

L'égalité juridique des Etats est l'un de ces postulats auxquels une longue tradition semble avoir conféré une sorte d'immunité contre les entreprises de la critique. L'excellent ouvrage de M. De Witt fournit une contribution importante et des plus opportunes à l'étude de ce principe. Il faut en particulier se féliciter d'y trouver dès les premières pages si nettement établie la distinction nécessaire, et tant de fois

méconnue, entre l'égalité devant la loi, qui est de l'essence de tout système juridique, et l'égalité de capacité, seule en question et seule susceptible de discussion.

La première partie de l'ouvrage est historique et doctrinale. Le principe de l'égalité des Etats a sa source dans divers systèmes politico-philosophiques de l'antiquité et du moyen âge. Néanmoins, il n'a été érigé en axiome du droit des gens et n'a pris toute son importance qu'à l'époque où, avec l'avènement des Etats modernes, l'idée d'une Société d'Etats s'est substituée à celle de la monarchie universelle. On attribue généralement à Grotius la paternité du principe et l'on veut qu'il en ait fait la base de son système. L'auteur montre fort bien l'inexactitude de cette opinion et le caractère en quelque sorte accidentel des applications que Grotius a faites de l'idée d'égalité (notamment dans son *Mare liberum*).

C'est Hobbes qui le premier donna au principe une base philosophique générale. Pour lui, les Etats étant semblables à des individus vivant à l'état de nature, il est impossible de concevoir entre eux aucune inégalité. Les théories de Hobbes furent vulgarisées par Puffendorf. A l'exception d'un petit groupe « positiviste » (Zouche, Moser, de Martens), elles dominèrent toute la doctrine du XVIIIe siècle. Parmi les publicistes modernes, la plupart reconnaissent encore le principe d'égalité, sauf à le considérer comme un simple idéal. Il est, au contraire, absolument rejeté par Funck-Brentano et Sorel, par Ph.-M. Brown, Hirsch, etc. Au premier rang des opposants, il convient de citer Lorimer et Pillet qui, non contents de nier le principe, se sont efforcés de développer un système juridique conforme à l'inégalité naturelle des Etats. Sans prendre davantage position, l'auteur appuie l'idée suivant laquelle le principe d'égalité ne peut trouver application qu'entre Etats pleinement souverains; d'autre part, il estime qu'il constitue un idéal que les règles du droit doivent tendre à réaliser.

Après un chapitre consacré aux actes diplomatiques et aux sentences arbitrales qui ont sanctionné ou mis en question le principe d'égalité, M. De Witt passe à l'examen des causes ou sources d'inégalité parmi les Etats. Il distingue des limitations internes à cette égalité et des limitations externes. Les limitations de la première catégorie résultent de l'organisation interne des Etats. Ainsi, dit l'auteur, « if the only agency through which the state can express itself internationally is incapable, under the organic law, of acquiring certain rights, entering into certain transactions, or of undertaking other transactions except according to prescribed methods of procedure, then the capacity of the state itself may be said to be organically limited » (pp. 190-191). Ce point de vue nous paraît difficilement admissible. Nous ne voyons pas en quoi l'organisation par exemple de certaines procédures pour la ratification d'un traité peuvent affecter la capacité d'un Etat. L'auteur convient, d'ailleurs,

qu'en dépit de ces « limitations » la souveraineté des Etats demeure intacte et que ceux-ci peuvent à leur gré modifier leur constitution. Il observe toutefois que de telles modifications sont rares et rendues difficiles dans la pratique. Mais la seule possibilité de modifier cette situation par une volonté unilatérale nous paraît suffisante pour écarter l'idée d'incapacité. Les modalités de la constitution interne d'un Etat souverain ne peuvent avoir de répercussion que sur ses relations politiques avec les Etats étrangers, et non sur son statut juridique externe. On remarquera, d'autre part, que ces prétendues limitations ont dans bien des cas pour objet d'assurer une domination plus exclusive de la souveraineté nationale sur le territoire d'un Etat.

Les limitations externes sont fondées sur certaines relations entre Etats. Le chapitre VIII contient à cet égard d'intéressants développements sur la Suzeraineté, le Protectorat, la Neutralisation, les Servitudes internationales, etc. Ici encore quelques réserves s'imposent touchant certaines causes d'inégalité. Ainsi, peut-on voir une incapacité dans le simple fait qu'un Etat, à raison de sa situation géographique, n'a point d'intérêts propres à défendre dans telle ou telle région du monde, sur mer par exemple? La simple constatation du défaut absolu d'intérêt d'un Etat peut suffire à justifier son exclusion de certaines négociations, sans qu'il soit nécessaire ou utile de faire intervenir l'idée d'incapacité. D'autre part, l'auteur admet qu'une inégalité juridique résulte en faveur des grandes Puissances du fait que seules elles sont en mesure de recourir efficacement aux procédures de coercition (guerre, blocus pacifique). Le fait en lui-même est trop évident, mais il ne saurait, à notre sens, en découler aucune incapacité juridique des Puissances de moindre importance. Car l'incapacité juridique de recourir à une procédure consacrerait une inégalité devant la loi. C'est ce que l'auteur semble n'avoir point observé.

La vérité est sans doute que ni la guerre, ni les représailles, ni le blocus pacifique ne sauraient être érigés en procédures légales au sens propre du mot, qu'ils sont de purs faits de « self-help », plus ou moins réglementés et justifiés seulement par les lacunes inévitables du droit international; l'aptitude des Etats à y recourir plus ou moins efficacement est sans aucun rapport avec la loi internationale comme avec la capacité juridique des Etats.

Des limitations à la capacité juridique, l'auteur distingue très justement celles qui touchent à la capacité politique des Etats, c'est-à-dire à leur aptitude à participer aux privilèges et aux responsabilités de l'activité internationale collective. Une étude très fouillée des conditions de participation des divers Etats aux principaux congrès et conférences des XIXe et XXe siècles amène M. De Witt à conclure que tout développement de l'organisation internationale entraînera de nouveaux sacrifices de l'idée d'égalité politique absolue des Etats.

Un dernier chapitre est consacré au principe d'égalité dans les récents traités de paix. Toutes les formes d'inégalité étudiées jusqu'à présent s'y rencontrent avec une fréquence et une intensité nouvelles. En particulier, l'organisation de la Société des Nations semble faire présager la ruine complète du principe traditionnel de l'égalité politique des Etats.

On voit combien multiples sont les problèmes théoriques et pratiques que soulève l'important travail de M. De Witt. Les quelques réserves que nous avons cru devoir faire n'enlèvent rien à la valeur d'une œuvre consciencieuse, parfaitement documentée, où les questions les plus épineuses sont abordées avec une franchise et une netteté qui font honneur à l'esprit scientifique de son auteur. F. D. V.

20. — *A monograph of plebiscites, with a Collection of Official Documents,* by Sarah Wambaugh, under the supervision of James Brown Scott, New York, Oxford University Press, 1920

Ce magnifique ouvrage, édité sous les auspices de la Fondation Carnegie, a sa place marquée dans toute bibliothèque de sciences politiques et juridiques. La première partie est consacrée à la théorie et aux applications historiques du principe du plébiscite ou de libre disposition des peuples. Issu des doctrines philosophiques du XVIIIe siècle, ce principe a été proclamé par la Révolution française comme un corollaire de la souveraineté populaire; mais il ne tarda pas à devenir un moyen à peine déguisé d'annexion forcée. Discrédité par d'injustes applications, le mouvement des nationalités qui caractérise l'évolution politique du milieu du XIXe siècle (1843-1870) lui rend un prestige nouveau. La longue période de stabilisation et de consolidation des situations politiques que nous traversons ensuite n'a laissé au principe que de rares occasions d'entrer en jeu. La dernière application, antérieure à la guerre, est relative à la séparation de la Suède et de la Norvège (1905). Des notices historiques détaillées, accompagnées d'excellentes cartes, sont consacrées à chacun des cas de pébliscite. Au point de vue théorique, le principe de libre disposition est très diversement apprécié par la doctrine. L'auteur fait justement ressortir la nécessité d'un contrôle international sur les opérations de plébiscite. Il marque d'autre part très nettement la tendance à faire prévaloir l'intérêt international qui s'attache au respect du principe de libre disposition des peuples, sur les droits souverains des Etats. Cette tendance nous paraît aujourd'hui nettement condamnée par la décision du Conseil de la Société des Nations dans l'affaire des îles d'Aland, où le principe de libre disposition invoqué par la Suède au profit des populations de l'archipel d'Aland fut écarté sur la simple considération de la souveraineté finlandaise (juin 1921).

La deuxième partie de l'ouvrage (pp. 173-1072) contient la documen-
ıtion relative à toutes les hypothèses historiques envisagées dans l'exposé
énéral. Elle épargnera aux internationalistes de longues et souvent très
élicates recherches. Il faut savoir gré à l'auteur d'avoir mis entre leurs
ıains un instrument de travail aussi parfait. F. D. V.

1. — A. Mérignhac et E. Lémonon, *Le droit des gens et la guerre de 1914-1918.* ıeux volumes de 653 et 673 pages. Préface de M. Léon Bourgeois. Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.

En publiant cet important ouvrage, MM. Mérignhac et Lémonon ont eu our but, comme l'indique la préface de M. Bourgeois, « de faire appa-aître la conduite criminelle des Allemands en opposant, sur chacun des oints qu'ils ont traités, aux règles du droit qu'ils ont rappelées, l'hor-eur des faits qui, pendant plus de quatre ans, ont été un constant et ypocrite outrage au monde civilisé ». Destiné au grand public, leur ravail se distingue par une ordonnance toujours simple, par la clarté e son exposition, par une abondante documentation.

Dans leur avant-propos les auteurs recherchent les causes profondes ıu conflit mondial et les découvrent dans la mentalité germanique exclu-ivement vouée au culte de la force. M. Mérignhac, qui fut l'un des pre-ıiers à dénoncer les dangereuses maximes professées par le grand Etat-ıajor allemand dans son trop fameux *Kriegsbrauch im Landkriege*, insiste vec raison sur l'absolue subordination qu'elles impliquent de tous les ırincipes de justice et d'honneur à la réalisation des buts de guerre.

L'introduction retrace le fatal enchaînement de circonstances qui a léchaîné la conflagration européenne et fixe les responsabilités des ımpires centraux. Un bref rappel des antécédents diplomatiques définit ıvec précision la position exacte des divers belligérants à l'égard de eurs adversaires respectifs; à ce point de vue sont particulièrement ntéressants les passages relatifs à l'entrée en guerre de l'Italie, des Etats-Jnis et de la Grèce.

L'ouvrage proprement dit se divise en deux grandes parties : I. *Le Droit des gens et les belligérants;* II. *Le Droit des gens et les neutres.* Dans la première, de beaucoup la plus développée, les auteurs traitent successivement de la conduite des hostilités terrestres, aériennes et mari-imes. Discutant la composition des forces belligérantes, ils s'attachent ı réfuter la légende des francs-tireurs et les accusations allemandes con-re les troupes exotiques. Un chapitre spécial traite des procédés de guerre en général et plus particulièrement des sièges et bombardements et des représailles. Entre toutes les armes condamnées par la conscience publique, l'usage des produits incendiaires, des gaz et projectiles

asphyxiants a soulevé la réprobation unanime; les auteurs décrivent les nombreuses applications qui en ont été faites. Ils discutent la légitimité, les limites et l'efficacité des représailles dont il a été fait, de part et d'autre, si largement usage et qui dégénèrent aisément en une lutte sauvage et sans frein.

Par leur nombre comme par leur durée exceptionnelle, les occupations de territoire qui ont marqué la guerre mondiale offrent aux juristes un sujet d'études plein d'intérêt. MM. Mérignhac et Lémonon leur ont consacré un chapitre remarquable qui comporte près de 300 pages. Ils y étudient d'abord les règles qui gouvernent l'organisation générale du pays occupé, règles qui reposent sur le principe du respect de la souveraineté locale et dont la violation systématique par l'Allemagne n'apparaît nulle part plus clairement que dans la constitution d'un royaume de Pologne et dans les manœuvres séparatistes poursuivies en Belgique sous l'administration de von Bissing. Entièrement orientées vers les buts de conquête qui inspiraient la politique de l'Empire, toutes les occupations allemandes revêtent les caractères de l'usurpation de souveraineté. Le traitement des habitants des régions occupées rappelle l'histoire douloureuse des déportations en masse et des réquisitions de services contre le pays; le régime de la propriété privée, celle des pillages et des destructions systématiques commises sans aucune nécessité stratégique. Les réquisitions en nature et les contributions de guerre, exceptions généralement admises au respect de la propriété privée, ont entraîné les pires abus. En Belgique notamment, à la suite des innombrables ordonnances de saisie, on voit disparaître complètement la distinction fondamentale entre les besoins des armées de passage et d'occupation et les besoins généraux de l'Empire et de ses populations. Le trop fameux plan Rathenau, dont les auteurs soulignent avec raison les visées économiques lointaines, restera comme le modèle achevé de ces méthodes modernes de spoliation.

Au titre II les auteurs traitent de la guerre aérienne qu'ils assimilent quant à ses caractère généraux, à la guerre soit terrestre, soit maritime à laquelle elle coopère (voir en ce sens déjà les idées exposées par M. Mérignhac dans son *Traité de droit international public*, 3e partie, tome Ier, pp. 310 et suiv.). Après avoir rappelé l'interdiction des bombardements aériens à l'égard des villes et localités non défendues, ils signalent les infractions constantes dont cette interdiction a été l'objet. Notons également — car il s'agit ici d'une question délicate et controversée — qu'ils se prononcent fermement contre le bombardement de localités qui constituent des centres de fabrication de guerre et qu'habitent des populations civiles particulièrement employées à ces fabrications (pp. 646-647).

Avec le tome II nous abordons l'exposé des pratiques de la guerre maritime, divisé en trois chapitres : Navires de guerre et navires auxiliaires sous-marins (I); la guerre au littoral, bombardements, mines e

orpilles, blocus (II); la guerre au commerce (III). Dans le premier chapitre, outre un tableau d'ensemble des opérations navales, on trouvera d'intéressantes précisions sur l'emploi de navires de commerce armés et déguisés, sur les ruses de guerre (faux pavillon, etc.) et sur le rôle des sous-marins. La VIIIe Convention de La Haye de 1907, si insuffisante qu'elle fût à certains égards, avait édicté certaines règles relativement à la pose des mines sous-marines automatiques de contact; les auteurs rappellent très opportunément l'attitude de la délégation allemande au cours des débats qui précédèrent son adoption. Les atteintes à l'inviolabilité de la correspondance postale ont provoqué les réclamations des neutres contre les deux groupes de belligérants; l'immunité des navires-hôpitaux ne les a pas mis à l'abri des attaques des sous-marins; les auteurs reproduisent les principales notes et protestations auxquelles ces faits ont donné lieu. Ils citent pareillement les notes et memorandums échangés entre les Etats-Unis et les belligérants concernant la pratique des torpillages à vue inaugurée par l'amirauté allemande, les mesures de représailles des Alliés, l'armement défensif des navires marchands.

La deuxième partie de l'ouvrage, *Le droit des gens et les neutres* (vol. II, pp. 305 à 537) traite successivement de la situation des Etats neutres et neutralisés, de l'attitude des Etats neutres au cours du conflit, des droits et obligations de la neutralité, des relations diplomatiques des belligérants et des neutres. Le rappel de la violation de la neutralité belge fournit aux auteurs l'occasion de réfuter les tentatives de justification qu'en ont présentées de nombreux juristes allemands (théorie de la nécessité; clause tacite *rebus sic stantibus;* distinction entre l'intégrité et l'inviolabilité du territoire; prétendue caducité des traités de 1839, etc.). Le titre III, *Droits et obligations de la neutralité,* met en regard des prescriptions coutumières et conventionnelles les multiples violations dont ces prescriptions ont été l'objet. Les infractions à la neutralité du littoral et des eaux territoriales se sont présentées sous les formes les plus diverses et ont provoqué des discussions dont les auteurs soulignent la portée juridique (séjour des navires de guerre et des prises dans les ports et eaux neutres, utilisation des côtes neutres comme bases de ravitaillement pour les sous-marins). La section consacrée à la contrebande de guerre renferme un excellent exposé de la politique passablement incertaine poursuivie en cette matière par les gouvernements alliés et des diverses réclamations que leurs innovations successives ont soulevées chez les neutres.

Dans leur conclusion les auteurs envisagent les clauses des traités de paix qui intéressent les sanctions et réparations des excès commis au cours de la guerre et les garanties destinées à en prévenir le retour. On y retrouvera quelques-unes des idées que M. Mérignhac a développées ici même (3e série, tome Ier, p. 34 et suiv.) sur la question toujours si dis-

cutée de la responsabilité pénale des actes criminels commis au cours de la guerre.

Si affligeant que soit le spectacle des violations du droit des gens dont leur ouvrage a dressé le bilan, les auteurs n'ont pas voulu laisser le lecteur sous l'impression d'un scepticisme négateur et stérile. Leurs dernières pages sont consacrées à la Société des Nations dont ils souhaitent de voir renforcer l'autorité par une revision du Pacte qui mettrait à sa disposition la force matérielle indispensable pour assurer le maintien de la paix par le respect du droit.

Ch. D. V.

NATIONALITÉS ET ÉTATS (*suite*) [1]

PAR

Louis LE FUR

Professeur à la Faculté de Droit de Strasbourg

Mais cela veut-il dire que l'Etat soit tout puissant, que l'Etat souverain, par là même qu'il est souverain, ne connaît d'autre loi que sa volonté arbitraire? Ou ne faut-il pas au contraire modifier cette conception relativement récente [2] et rejeter cette notion de la souveraineté absolue qui a fait tant de mal en droit public interne comme externe? C'est vers cette seconde solution qu'on tend de plus en plus, et elle est seule compatible en effet avec la reconnaissance d'une loi morale s'imposant à l'homme, forcément niée par le premier système. On se rappelle les théories fameuses dans lesquelles les Allemands résumaient leur conception de l'Etat souverain: obligation ou détermination exclusive de l'Etat par sa propre volonté, droit pour lui de fixer librement sa compétence (théorie de la *Kompetenzkompetenz*) [3], amenant forcément à celle de l'auto-limitation, en vertu de laquelle il ne saurait y avoir juridiquement d'autres limites à la volonté de l'Etat que celles qu'il lui plaît de reconnaître, et aussi longtemps seulement qu'il veut bien y consentir.

(1) Voy. cette *Revue*, nos 3-4, p. 193.

(2) Relativement récente en ce sens qu'avec le triomphe des principes de justice et de droit amenés par la civilisation chrétienne, l'humanité semblait y avoir définitivement renoncé; le moyen âge, par exemple, la rejette nettement. (Voir les faits nombreux et précis cités par Montalembert dans son grand ouvrage *Les Moines d'Occident*, t. VI *in fine*). Mais, si on remonte plus haut, on s'aperçoit que cette conception d'une souveraineté absolue est un retour pur et simple à la conception de l'antiquité païenne, reprise déjà à la Renaissance (et même plus tôt encore, avec le mouvement de renaissance du droit romain) et qui devait triompher de nouveau en Allemagne au XIXe siècle.

(3) Théories de JELLINEK, de ROSIN, de HAENEL et, avec ou après eux, de la plupart des juristes allemands de ce dernier demi-siècle. On en trouvera à la fois l'exposé sommaire et la critique dans mon « Etat fédéral et Confédération d'Etats », p. 422 et s.

C'est revenir aux maximes sur la souveraineté de l'ancien Empire romain, qui sont celles de tous les despotismes : *princeps legibus solutus est,* la souveraineté ne se lie pas ou elle cesse d'être la souveraineté. L'Etat ne peut donc être lié par sa parole. Il était fatal que cette théorie fût également appliquée en droit international ; c'est elle qui explique cette affirmation très nette de beaucoup de juristes, publicistes ou hommes d'Etat allemands, déclarant avec Hegel qu'un traité ne peut obliger l'Etat qu'autant qu'il y trouve son intérêt (1). Il faut se rappeler tout cela pour comprendre que la théorie du chiffon de papier du chancelier von Bethmann-Hollweg — alors approuvée par tout le Reichstag et toute l'Allemagne, — n'est aucunement un accident ou l'expression d'une conception personnelle et isolée, mais au contraire l'aboutissement nécessaire des théories allemandes sur la morale et le droit.

On ne devait pas tarder à s'apercevoir que ces théories, par là même qu'elles nient toute morale supérieure à l'homme, nient aussi tout droit, public comme privé, et plus particulièrement encore le droit international que tout autre. A l'intérieur de l'Etat, en effet, on se trouve en présence de sa volonté, arbitraire, mais sanctionnée ; à défaut de droit à base morale, il reste un droit positif, à base de force. Mais à l'extérieur, aussi longtemps du moins qu'il n'y aura pas de Société des Nations investie d'un pouvoir propre et supérieur à celui des Etats, il ne reste plus pour chacun d'eux que l'intérêt comme principe et la force comme limite à sa réalisation ; l'état de nature entre Etats, comme le reconnaît Kant, c'est l'état de guerre. La théorie s'achève donc logiquement et nécessairement dans l'affirmation du pur droit de la force, proclamé en effet par un grand nombre d'Allemands, parmi lesquels il faut compter la plupart de ceux qui ont dirigé l'opinion de leur pays au cours du siècle dernier.

Ce sont là des conceptions détestables, à la fois profondément fausses et dangereuses. Mais parce que des publications ou hommes d'Etat ont conçu l'Etat souverain comme au dessus de

(1) Sur le mépris que professent les Allemands pour la force obligatoire des traités, voir les citations de Daniel Bellet, « Mentalité teutonne. Jugés par eux-mêmes », notamment p. 133 et s.

toute règle morale et juridique, ne relevant que de sa propre volonté, c'est-à-dire en fait de son degré de force, faut-il renoncer à voir dans l'Etat le sujet définitif du droit international, faut-il, après les notions de race et de nationalité, rejeter à son tour celle d'Etat, de sorte qu'on se trouve en présence du néant?

Non; il est parfaitement exact de prendre l'Etat comme sujet et comme point de départ du droit international; mais c'est dans la conception même de l'Etat que gît l'erreur, c'est elle qu'il faut redresser; il faut renoncer une fois pour toutes en droit international comme en droit interne, à cette conception de la souveraineté illimitée — omnipotence à l'intérieur et indépendance absolue à l'extérieur — qui a si longtemps empoisonné et corrompu tout le droit public; il faut la remplacer par celle de l'Etat de droit, de ce *Rechtsstaat* que proclament en théorie ceux-là même qui en sapent ensuite les fondements et, par une singulière contradiction, lui enlèvent sa seule base stable, en niant l'existence d'une morale s'imposant à lui comme à l'individu.

Nous voici donc en présence de deux points de départ nécessaires : le droit de décision suprême, ce droit du dernier mot qui doit nécessairement exister quelque part, et l'affirmation de lois, non pas seulement morales, mais aussi sociales et économiques, qui lient l'Etat. N'est-ce pas éviter une contradiction pour retomber dans une autre? Aucunement; il s'agit ici d'une de ces multiples contradictions apparentes dont la vie est faite et dont la solution apparaît vite dès que l'action s'impose.

Le droit du dernier mot existe : c'est un fait, et un fait nécessaire, ce qui explique son universalité. Il faut qu'il y ait dans l'Etat une autorité compétente pour statuer en dernier ressort, qu'il s'agisse d'une loi, d'un acte administratif ou d'un jugement. Or, dans quel groupe peut-elle résider? Ce n'est ni dans la famille, ni dans le groupement professionnel, qui ont une fin autre, et plus restreinte, que les groupements politiques; ce n'est pas non plus, par définition même, dans les groupements politiques secondaires (communes, provinces ou colonies). Ce n'est pas davantage, nous le savons, et même, à certains points de vue, c'est encore moins dans la nation, là où elle ne forme pas

un Etat, car elle est alors inorganisée, donc incapable d'exercer une action politique régulière.

Reste donc un seul groupe possible, celui qu'on appelle parfois le peuple, c'est-à-dire la nation organisée en Etat, dotée d'une représentation juridique. C'est aujourd'hui la plus haute forme connue de groupement humain, et en même temps la plus grande réalité, non pas seulement juridique, mais aussi sociale. Qu'on compare les grands Etats modernes, l'Allemagne et la Russie d'avant-guerre, la France, la Grande-Bretagne ou les Etats-Unis d'aujourd'hui, à ces vagues groupements ethniques ou prétendus tels que sont les Slaves ou les Germains, les Celtes ou les Latins : ils paraissent des sortes de fantômes, d'abstractions idéologiques en présence de ce grand fait social, politique et juridique, économique même, qu'est l'Etat.

Mais ce prétendu droit du dernier mot est-il bien un droit véritable, un droit à fondement moral ? Non ; cette règle de droit positif n'est, quand on va au fond des choses, qu'une pure nécessité de fait. Le dernier mot doit toujours appartenir à la justice et à la raison ; mais il est difficile d'affirmer que ce sont les éléments de décision dont s'inspirent tous les gouvernants. C'est cette constatation qui amène M. Duguit à nier toute souveraineté (1). Il a raison en tant qu'il vise la souveraineté absolue, celle de la Cité antique ou du *Machtstaat* allemand. Mais il ne faut rien exagérer. D'abord, en pratique, une certaine souveraineté apparaît comme un fait nécessaire, découlant de la nature même des choses : dans tout groupement, surtout un peu nombreux, il faut une certaine dose d'autorité. Particulièrement, lorsqu'il s'agit d'un groupement autonome, il est indispensable qu'il trouve en lui-même tous les éléments de vie nécessaires. C'est cette « autarchie » où les Grecs voyaient, à bon droit, un caractère essentiel de la Cité. Au premier rang de ces éléments figure l'autorité, et une autorité complète, s'étendant à tous les besoins sociaux, en un mot ce que les modernes appellent la souveraineté. Est-ce bien un pur fait ? Non, dans l'Etat comme dans la famille, cette autorité renferme un élément de droit. Car le droit ne peut aller contre la nature des choses ; il ne peut ignorer les conditions de vie sociale de

(1) *L'Etat, le droit objectif et la loi positive*, p. 9, 319 et s.

l'humanité qui sont précisément sa raison d'être. Il est indépendant du fait et même supérieur à lui en ce sens qu'il porte en lui-même sa règle et sa justification ; il n'est pas créé par lui, comme l'affirment trop souvent les Allemands, mais il sort de lui en ce sens que le droit humain, par là seul qu'il a à régler les rapports des hommes entre eux, ne peut pas ne pas tenir compte des conditions naturelles de vie de l'humanité.

L'autorité n'est donc nullement contraire au droit, et elle lui est même nécessaire dans une certaine mesure, puisque le droit est une règle qui oblige ; c'est seulement l'autorité arbitraire et illimitée, qui le nie ou prétend s'élever au-dessus de lui, qu'il ne peut admettre. Ce qu'il faut, c'est donc non pas nier l'autorité, quelque nom qu'on lui donne — et il est naturel d'appeler souveraineté cette autorité suprême dont un groupe autonome ne peut se passer, — mais simplement la préciser, la limiter, pour qu'elle ne dépasse pas les limites du juste et du rationnel. C'est là précisément le but d'une bonne constitution en droit interne ; ce devra être celui de la communauté internationale dès qu'elle aura des organes et un pouvoir propre ; la force n'apparaît qu'ensuite à titre de sanction ; loin de créer le droit par elle-même, elle n'est légitime que lorsqu'elle est mise au service du droit. La mission de l'Etat — de l'Etat-pouvoir, c'est-à-dire des gouvernants — est précisément d'instituer et de garantir une bonne organisation juridique de la société.

Mais l'Etat n'existe pas par lui-même. Non seulement, il serait inexistant sans les individus — ce qui serait également vrai de l'homme sans les cellules qui le composent, — mais de plus, il ne prend conscience de lui-même, il ne veut et n'agit que par l'individu (1). Dans l'individu, ce n'est pas la cellule qui

(1) Il est bon de retenir à ce point de vue l'aveu remarquable d'Herbert Spencer, un des plus fervents adeptes de la théorie de l'organisme social. Après l'avoir longuement développée dans ses *Principes de Sociologie* (t. II, §§ 220 et s.), la force de la vérité l'amène à reconnaître dans un chapitre final intitulé : « Réserves et résumé », que : « Il n'existe point d'analogie entre le corps politique et le corps vivant, sauf celle que nécessite la différence mutuelle des parties que ces deux corps présentent. L'organisme social, discret au lieu d'être concret, asymétrique au lieu d'être symétrique, sensible dans toutes ses unités au lieu d'avoir un centre sensible unique, n'est comparable à aucun type particulier d'organisme individuel, animal ou végétal. »

sent, pense et dirige, c'est l'organisme complet; à l'inverse l'Etat ne sent, pense et dirige que par l'intermédiaire de sa cellule autonome, l'individu. C'est pour cela que, bien que très supérieur en force à l'individu, l'Etat existe par lui, pour l'aider à atteindre son développement intégral dont il est un facteur essentiel. Il doit donc respecter sa personnalité, lui venir en aide au lieu de tenter de l'annihiler, et ceci est vrai tout aussi bien à l'égard des groupements inférieurs (dont l'un, la famille, constitue également un groupement naturel et nécessaire) qu'à l'égard de l'individu même.

Si donc il faut une autorité suprême, ou souveraine, ce qui étymologiquement est la même chose, et si cette autorité ne peut résider qu'en l'Etat, cela ne veut aucunement dire qu'elle est absolue, car elle est limitée par la loi morale et par le but même de l'Etat. Mais elle est souveraine dans sa sphère, car il faut bien qu'il existe en un organe donné, pour les groupements d'ordre temporel comme pour ceux d'ordre spirituel, une autorité compétente pour prendre des décisions définitives.

L'Etat moderne, c'est donc l'Etat de droit, qui proclame, au moins en théorie, le respect de la loi morale. C'est reconnaître par là même l'existence d'un droit supérieur à sa volonté arbitraire; mais ce droit, c'est lui, Etat, qui a la mission capitale de le dire et de le sanctionner. Il est donc facile de répondre à ceux qui seraient tentés de trouver que proclamer le droit de l'Etat, c'est sacrifier à la fois celui de l'individu et des nationalités. Cela est vrai de l'Etat absolu, mais non de l'Etat qui reconnaît sa subordination à la loi morale et au droit objectif. Ce n'est donc pas dans l'affirmation du droit de l'Etat que réside l'erreur, car il constitue une société naturelle et nécessaire; c'est dans la conception même de l'Etat — conception antique ou conception allemande renouvelée de l'antiquité — et dans l'étendue des droits à lui attribuer, que l'erreur se glisse trop souvent. Pas plus que nous n'admettons la famille antique, avec les droits absolus du *paterfamilias,* nous ne pouvons admettre l'Etat absolu de l'antiquité païenne, restauré par les légistes ou les philosophes allemands : et c'est ce que font aussi bien Rousseau et Kant que Karl Marx, dont l'aboutissement logique est Lénine, plus absolutiste que les anciens tsars.

Dans l'Etat de droit, fondé sur les principes de la morale ırétienne qui se trouvent à la base de la civilisation moderne, autorité existe pour les gouvernés, mais elle s'impose à eux et, n cas de conflit, il est une règle supérieure de justice pour le irimer. Certes, il faut bien qu'un droit de décision définitive xiste dans un groupe donné, nous venons de le voir, et ce ne eut être que dans l'Etat, non dans la race, inexistante comme roupement politique, ni dans la nation, juridiquement inorgaisée. Mais sa souveraineté n'est pas arbitraire; il est lié par droit objectif et la notion de but. L'Etat qui veut être juste – et le plus souvent cette justice est aussi intelligence — doit especter les intérêts légitimes, non seulement des individus, ıais aussi des autres groupes, familles, associations et groupeıents politiques secondaires, dont beaucoup lui sont historiuement antérieurs et forment des groupements intermédiaires ıratiquement nécessaires dans un grand Etat.

III. — Mais alors se pose en pratique le difficile problème le la conciliation des droits des individus et des groupements econdaires avec ceux de l'Etat. On ne peut plus dire que ce problème regarde exclusivement le droit public interne puisque, n vertu d'une conception très juste de la solidarité internaionale, reposant elle-même sur l'idée d'une loi supérieure à la olonté des divers Etats particuliers, il y a aujourd'hui, nous e savons, une tendance très nette de la communauté internaionale à intervenir pour la protection du droit des minorités thniques ou religieuses (1). L'individu dans certaines imites (2), et surtout la nationalité, qui seule nous retiendra,

(1) On a vu plus haut les nombreuses applications de ce principe consacrées par es traités de paix de 1919-1920.

(2) Par exemple en ce qui concerne la protection de la liberté religieuse. Ce n'est pas telle ou telle religion qui est protégée par le droit international et c'est moins encore la religion considérée comme une entité abstraite; c'est en tant que manifestation de la liberté individuelle qu'elle se trouve ainsi garantie. C'est un cas nouveau, avec l'extradition, la répression de la traite et de la piraterie, où l'individu apparaît comme une personne du droit international, directement connue et protégée par lui. Et ce n'est plus seulement, comme autrefois avec la prohibition de la traite, dans sa liberté matérielle qu'il se trouve garanti, mais bien dans sa liberté morale et religieuse. — Quant à la race, que semble viser l'expression de « minorité ethnique », pratiquement, en droit international, l'identité de caractères physiques n'apparaît que comme un élément possible de la nationalité. Ou bien, en effet, on se trouve en présence, en plus de l'élément race, d'une volonté de vie commune,

apparaissent ainsi comme pouvant désormais s'opposer à l'Etat, faire valoir des droits contre lui. Et ce sont des droits au sens complet de ce mot, — non pas seulement de ces droits naturels que certains, à tort d'ailleurs, confondent volontiers avec les prescriptions de la morale, mais des droits reconnus et munis d'une sanction positive.

La difficulté naît ici du conflit apparent entre le droit international et le droit public interne. Ou l'Etat, contrairement à ce que semble affirmer ce dernier, ne possède pas un droit de décision définitive pour les problèmes qui se posent à l'intérieur de son territoire, ou la communauté internationale n'a pas le droit de lui imposer en ces matières une ligne de conduite donnée (1). Et cependant, elle le fait; et tous les Etats ont reconnu à diverses reprises, à La Haye comme à Versailles, la légitimité de cette prétention. C'est donc bien déjà la reconnaissance officielle de certains principes d'un droit universel (2), droit supérieur au droit de chaque Etat et susceptible d'être garanti par certaines sanctions positives. En ce qui concerne la nationalité, dans quelle mesure existe son droit opposable à l'Etat et peut-on arriver à indiquer certaines règles permettant la solution des conflits possibles? En principe, le droit international domine le droit interne en cas de conflit; mais ici la règle à suivre n'est pas si simple; car l'opposition a lieu, non pas en réalité entre droit international et droit interne, mais bien entre Etat et nationalité, la communauté internationale

et c'est alors la nationalité, — ou bien ce facteur fait défaut, et alors la race, au point de vue politique, n'a pas d'existence distincte; il y a fusion politique complète des divers éléments ethniques, comme en France, par exemple, ou en Angleterre (Gallois et Anglais proprement dits). La race est alors ignorée par l'Etat, que ce soit pour la favoriser ou la persécuter; il ne connaît que les individus; le droit international n'a donc pas à intervenir spécialement pour la protéger.

(1) J'emploie à dessein ce terme de communauté internationale et non celui de Société des Nations, pour éviter toute confusion avec la création du pacte de Versailles. Le principe de l'intervention collective est bien antérieur à la Société des Nations actuelle; elle en est seulement l'expression à la fois la plus récente et la plus complète.

(2) D'autres disent *humain*, ce qui est exact si on prend ici ce terme dans le sens où il s'oppose à national. Voir A. Pillet, « Le droit international public », dans la *Revue générale de droit international public*, t. I (1894), p. 1 et s.; A. Rougier, « La théorie de l'intervention d'humanité », dans la même *Revue*, t. XVII (1910), p. 489 et s.

n'intervenant qu'à titre de juge en quelque sorte pour sanctionner, le cas échéant, l'application des principes du droit universel. Le but à atteindre ne doit pas faire oublier ici le point de départ, tel qu'il résulte des constatations déjà faites.

Or, l'individu et les collectivités secondaires ont certes des droits, mais l'Etat en a aussi, et parfois de supérieurs, par là même qu'il représente une fin plus générale, l'intérêt public, et non pas de simples intérêts particuliers. L'Etat est à la fois le représentant du droit — c'est lui qui pose le droit positif — et le fait actuel, ce fait actuel contre lequel s'élèvent les deux autres théories : la théorie historique, qui s'attache au passé, et celle des nationalités, qui prétend être l'avenir. Or, si le droit domine le fait en ce sens que le fait contraire au droit objectif est condamnable, en un autre sens, nous savons que le droit naît des actes volontaires des hommes, donc du fait. Il est impossible de ne pas tenir compte du fait actuel en droit international ; ce serait aussi vain et futile que de se refuser à tenir compte de la notion de pouvoir de fait dans les conflits du droit public interne, en cas de révolution ou de coup d'Etat. Voit-on Rome réclamant la France et l'Espagne, au nom du droit historique, l'Angleterre revendiquant le Hanovre et la Normandie — à moins que ce ne soit la Normandie qui revendique l'Angleterre ! — au nom cette fois du principe des nationalités ; les trois nations des Balkans réclamant à la fois la Macédoine, où chacune d'elles affirme que ses ressortissants forment la majorité ! Il est un passé oublié et un avenir hypothétique auquel il serait aussi injuste qu'impolitique de sacrifier les Etats actuels, qui sont le présent.

De même qu'en droit public interne, le pouvoir de fait prolongé pendant un certain temps devient définitif — à condition du moins qu'il soit exercé conformément au bien commun, but premier du pouvoir et criterium de sa légitimité — en droit international également, au bout d'un certain temps, l'état de fait tend à devenir le droit, surtout du jour où il est accepté par le peuple conquis. Il est impossible de fixer cette durée *a priori*, elle est essentiellement variable suivant le cas, par cela même qu'elle comporte un élément de consentement, au moins tacite, des intéressés. C'est la preuve que le droit tient compte de la

volonté des individus et des collectivités secondaires ; elle représente un fait aussi, un fait actuel, et elle joue un rôle, et même considérable, pour hâter ou pour retarder le moment où nationalité et Etat arriveront à concorder. C'est cette survivance d'une volonté autonome qui a fait que la Pologne, l'Alsace-Lorraine, l'Irlande aujourd'hui, ont maintenu leur droit après une annexion qui a duré d'un demi-siècle à un siècle et même plusieurs pour ce dernier pays. En sens contraire, la Rhénanie, qui a appartenu à la France, et qui s'en félicitait alors, a été, après une longue résistance, assimilée par l'Allemagne ; en 1918, elle ne faisait plus qu'un même corps avec cette dernière ; elle avait donc droit en principe à n'en pas être arrachée sans son consentement, — sous la réserve que nous allons voir dans un instant pour le cas de sanction nécessaire à la suite d'une guerre injuste.

Cette conciliation du droit de l'Etat et de celui des nationalités constitue le plus grave problème de la politique et du droit des gens. Elle comporte une combinaison nécessaire de fait et de droit et, comme chaque fois qu'il s'agit d'une question de mesure, les applications seront parfois extrêmement délicates. *Cuique suum,* c'est le principe supérieur de justice sans lequel il n'y a plus que violence et désordre, et l'ordre est la grande nécessité de la vie sociale. Mais précisément, quand on est en présence d'intérêts opposés, dont chacun en soi est légitime, qu'est-ce qui revient à chacune des parties en conflits ?

C'est tout le problème des rapports de la force et du droit, du fait et de l'idée qui se pose à cette occasion. Il ne saurait être ici qu'effleuré (1). L'homme n'étant pas un pur esprit, il n'y a pas de droit nu, purement idéal. Pour qu'un droit soit, il lui faut un minimum d'existence réelle, donc de fait et de force, ne serait-ce qu'un individu ou un groupe qui le revendique ; pratiquement, un droit sans titulaire ne se conçoit pas. En sens inverse, tout ce qui existe a par cela même un certain droit à la vie ; tout homme, de par le fait de la naissance, a une certaine

(1) Il l'a été, d'une façon trop brève, malheureusement, par M. R. Johannet (« Le principe des nationalités », pp. 287-288). Ces deux courtes pages sont parmi les plus exactes et les plus suggestives qui existent sur la question.

rsonnalité, et la nier, comme le faisait l'antiquité pour sclave, c'est un crime contre le droit, c'en est la plus mani-:te négation. Le droit est donc, dans une certaine mesure, ;essairement lié au fait, donc aussi aux circonstances histo-ues, puisque les faits, en politique, c'est l'histoire.

Cette affirmation n'a aucun rapport avec la théorie histo-ue, telle qu'elle est comprise en Allemagne, permettant de vendiquer éternellement, contre la volonté des populations, territoire une fois possédé. Cela, c'est le droit du passé. Au ıtraire, il s'agit ici du fait historique actuel, qui est aussi un t juridique, le fait de la possession. Pourquoi préférer le ssé au présent? En principe le fait actuel l'emporte, précisé-nt parce qu'il est l'ordre établi et que, sans ordre, il n'y a ıs de société possible. Ou bien la théorie historique doit en ıir à l'acceptation du fait actuel, ou bien elle se détruit elle-me; car, comme on trouve, en remontant assez haut, les pré-lents les plus variés, elle devient fatalement instauratrice ınarchie.

Mais n'est-ce pas alors revenir par une autre voie, à la néga-n du droit? Et par exemple, pour la question qui nous occupe ce moment, n'est-ce pas nier le droit de la nationalité, l'in-ner de parti pris devant celui de l'Etat, qui est le fait naturel, partout du moins où la nationalité n'a pas été assez forte ur en triompher en fait? Si le plus fort l'emporte par là même 'il triomphe, n'est-ce pas le retour au droit de la force, le fait ;ant le droit suivant l'affirmation de Hegel?

Non; car si, pour l'homme, être réel et de tous côtés impliqué ns la réalité actuelle, le droit sort des faits, cependant, il n'est s créé par eux, son existence en est distincte et indépen-nte (1). En principe, le fait actuel l'emporte, parce qu'il faut e règle; la vie sociale ne peut subsister sans un certain ordre s'il surgit un conflit, c'est l'ordre actuel qu'il est tout indi-é de suivre normalement. Mais un conflit suppose nécessaire-nt une opposition entre eux de faits tous également actuels;

1) Tout le beau livre de M. Gény, « Science et technique en droit privé tif » (tome II, « L'irréductible droit naturel »), avec sa distinction de la nce et de la technique, du donné et du construit, n'est que le développement cette vérité fondamentale.

or, dès qu'on admet que la moralité est un caractère essentiel de l'homme et que le droit n'en est que l'application aux rapports sociaux, il en résulte qu'en cas de conflit entre deux ordres de faits opposés, c'est celui qui est contraire à un principe de droit certain qui doit être rejeté, parfois même énergiquement combattu et réprimé. C'est le principe sur lequel reposent les lois pénales de tous les pays. Il en est de même ici : Si en principe possession vaut droit, parce qu'elle est le fait actuel, l'ordre établi, il en est autrement si elle est entachée d'un vice juridique ou en contradiction avec un principe certain de droit. Le droit reprend alors immédiatement son rôle de critérium supérieur; lui seul a qualité pour hiérarchiser ces intérêts en lutte, établir entre eux un ordre de préférence. Sinon, ce serait, sous prétexte d'ordre, renoncer à ce qui fait la valeur même de l'ordre.

Par application de cette idée, que peuvent seuls rejeter ceux qui nient l'existence même d'une morale et d'un droit, il ressort qu'il est deux grands cas où le fait d'une possession actuelle n'est pas décisif, parce qu'il se trouve en contradiction avec les principes supérieurs de droit.

Le premier est celui où il existe une injustice à réparer, injustice également actuelle, en ce sens qu'elle n'est ni oubliée, ni pardonnée, qu'elle est toujours ressentie à la fois par l'Etat vaincu et par la population annexée de force et qui proteste contre cette annexion. Cette manifestation de volonté constitue également un fait d'ordre juridique; on se trouve donc en présence de deux faits juridiques actuels et contradictoires; le conflit est tranché par le droit. La persistance des volontés contraires a empêché de s'accomplir la prescription en faveur du conquérant; la souveraineté légitime l'emporte, comme, en droit privé, le droit de propriété l'emporte sur le fait de la possession.

Le second cas est celui d'une guerre terminée par la défaite de l'injuste agresseur. Des sanctions et des garanties peuvent et souvent doivent être prises contre lui, et rien n'empêche le vainqueur d'aller jusqu'à l'annexion d'un territoire si elle apparaît comme nécessaire pour le prémunir contre de nouvelles attaques. C'est la seule hypothèse où le droit de conquête est justifié; mais en ce cas, il l'est à coup sûr; la justice et la raison

joignent ici et confirment la tradition antérieure presque iiverselle des philosophes, juristes et théologiens; ni l'Etat aincu ni la population annexée ne peuvent opposer un droit ıpérieur au droit à réparations, sanctions et garanties de l'Etat ainqueur dans une juste guerre (1).

En dehors de ces deux cas, l'importance du « fait acquis » est écisive. Par le fait même qu'il est bien établi, donc assez ancien éjà et devenu stable (ce qui suppose pratiquement, en matière 'annexion, qu'il est reconnu par la plus grande partie, sinon ı presque totalité de la population), il ne rencontre plus en face e lui que des droits éteints.

Ce n'est aucunement là, pour résoudre une question de droit ublic, recourir à une notion de droit privé, la prescription, ce ui est souvent dangereux, et ce n'est pas davantage assimiler ouveraineté et propriété. La prescription, dans son principe énéral, n'est pas plus une institution de droit privé que de roit public; c'est une notion à la fois de raison et de justice. La raison indique que des questions aussi graves ne peuvent ester indéfiniment en suspens; la prescription apparaît comme ıne institution nécessaire, un des plus fermes soutiens de l'ordre ocial, en droit public comme en droit privé: combien est-il de outumes dont la plus grande force réside dans leur seule ıncienneté! C'est aussi une question de justice; car, après un ong laps de temps, si un pays est devenu prospère, s'il a été ransformé peut-être par un bon gouvernement, ce dernier a par à même acquis certain droit à la continuation de son œuvre. Jn théologien comme Bossuet n'hésitait pas à reconnaître à la prescription une importance toute particulière: pour lui, en politique, ce qui est légitime, c'est ce qui a duré. Il ne serait pas lifficile de trouver dans Montesquieu des passages qui révèlent a même tendance; et ces deux grands esprits, essentiellement réalistes, sont dans le vrai.

Seul, le principe essentiel de la prescription (la nécessité l'admettre qu'un temps suffisamment long peut, joint à certaines autres circonstances, créer ou éteindre certains droits)

(1) J'ai tenté de faire la démonstration complète de ce droit de conquête ainsi délimité dans ma « Guerre juste et juste paix », p. 128 et s., notamment p. 148 à 158.

joue un rôle en droit international. Il n'est pas fait le moindre appel à la réglementation du droit privé, qui comporte des délais précis, souvent aussi juste titre et bonne foi. La prescription du droit international se rapproche beaucoup plus de celle du droit public interne, la prescription du pouvoir après une révolution ou un coup d'Etat. A la réglementation précise du droit privé se substituent en droit public interne ou externe des notions toutes différentes : Le juste titre est remplacé par le bon exercice du gouvernement, son exercice en vue du bien commun, donc en tenant compte des intérêts légitimes de toute la population ; en droit public, c'est là le grand critérium de légitimité.

De même, en ce qui concerne la question de durée, comme il s'agit ici d'un pouvoir sur des hommes et non sur des choses (en droit public le territoire apparaît surtout comme jouant, par rapport à la population, un rôle de second plan, il sert surtout à fixer les limites de ce pouvoir), le délai fixe du droit privé est remplacé ici par l'assentiment au moins tacite des populations soumises ; assentiment que précisément le pouvoir a de grandes chances d'obtenir quand il gouverne en tenant compte des intérêts légitimes des populations et non des intérêts exclusifs du groupe victorieux. L'histoire nous montre qu'en ce cas l'assentiment des populations conquises est presque fatal au bout d'un certain temps, parfois très bref ; il suffit de se rappeler la Vénétie, la Lombardie, la Toscane, les deux Siciles, les Marches et l'Ombrie lors de la reconstitution de l'unité italienne par le Piémont, ou encore, mais ici après un laps de temps plus prolongé, le Hanovre, la Hesse, la Rhénanie dans l'Empire allemand. Une fois ce consentement acquis, tout se trouve réuni, le fait et le droit, la volonté du pouvoir et celle des populations ; la question est donc tranchée ; l'annexion constitue désormais un fait acquis.

Dans des questions de ce genre, la politique est intimement mélangée au droit. Par politique, il faut bien se garder d'entendre une conception anti-juridique des choses, sacrifiant de parti-pris le droit à l'intérêt. La vraie et haute politique a en somme le même but que le droit, la réalisation du bien social ; elle est, ou du moins, elle doit être l'art d'appliquer habilement les principes ; elle les laisse pénétrer par la vie et les assouplit

précisément pour qu'à leur tour ils puissent pénétrer partout et tout diriger. Sinon, trop souvent le *strictum jus* serait la *stricta injuria,* suivant une très vieille et très exacte constatation. On ne peut se placer uniquement sur le terrain des faits, puisqu'on se trouve en présence de faits contradictoires, possession et volonté d'autonomie; de sorte que, sur ce terrain du pur fait, la loi de la force serait la seule solution possible. On ne peut non plus rester sur le terrain du droit pur, car le droit pur est pour l'homme, nous l'avons vu, une notion irréelle; le droit n'existe pratiquement que lorsqu'il prend corps dans les faits, lorsqu'il s'incarne dans un titulaire qui le revendique au risque de se heurter à d'autres prétentions. C'est précisément ce qui fait, dans ces questions de souveraineté ou de propriété, où droit et fait sont parfois presque inséparables, l'efficacité et, on peut dire sans paradoxe, la justice de la prescription, notion de droit, mais à base de fait; elle sacrifie au besoin primordial de l'ordre social à sauvegarder, des droits anciens que leur titulaire n'a pu, n'a su ou n'a voulu maintenir.

Voilà donc la solution exacte, celle que commandent à la fois la justice et la raison; en dehors d'elle il n'y a plus qu'idéologie ou loi de la force. Cela est si évident que, pratiquement, tout le monde est plus ou moins obligé de le reconnaître. Parmi ceux qui nient la force extinctive de la prescription en droit public, qui prétendrait restaurer l'état de choses de l'antiquité ou seulement celui du moyen-âge? C'est la preuve qu'eux-mêmes au fond admettent le principe; la divergence ne porte que sur une question de mesure, de délai plus au moins long.

Avec ces principes, il est possible de résoudre les conflits de ce genre actuellement pendants, et aussi ceux de l'avenir. Car il en surgira d'autres à coup sûr. La vie ne peut rester infiniment figée dans les formes actuelles; les frontières présentes des Etats ne sont pas immuables; il suffit de penser à l'Irlande, à l'Egypte, au Tyrol, à la poussière d'Etats nés du démembrement des empires russe et ottoman. Le mouvement d'intégration centralisatrice poursuivi par de grands pays — même démocratiques, car il existe aujourd'hui un impérialisme nationalitaire qui ne le cède guère à l'ancien impérialisme monar-

chique — et le droit des petites nationalités revendiquant une indépendance fondée sur leur volonté d'autonomie, sont des facteurs toujours susceptibles d'entrer en lutte. Nous venons de voir quels principes permettent de résoudre ces conflits lorsqu'ils sont déjà nés et arrivés à l'état aigu.

IV. — Mais il est infiniment préférable, et souvent possible, quand on prend le conflit à temps, de l'empêcher de naître; là comme ailleurs, mieux vaut prévenir que guérir ou réprimer. C'est précisément le grand rôle de l'art politique, que d'empêcher le heurt trop violent d'intérêts opposés. Fréquemment, dans les conflits entre Etat et nationalité, on se trouve en présence d'intérêts qui peuvent être légitimes des deux côtés, tout en se contredisant l'un l'autre. En soi, ni le désir de garder ce qu'on possède — souvent simple application de l'instinct de conservation, — ni le désir d'autonomie des groupes particuliers, n'ont rien d'illégitime. Lorsqu'ils entrent en opposition, la solution théorique du conflit réside dans l'application du principe de la hiérarchie des intérêts (1). C'est ici que l'idée de droit joue un rôle décisif, à côté et au-dessus de l'idée d'utilité matérielle et immédiate. Mais si ce principe est incontestable en lui-même, à quelles difficultés ne se heurte-t-il pas dans la pratique, en matière internationale surtout, où non seulement il n'existe pas de commun juge, mais où la loi commune même est parfois discutée! Aussi, dans tous ces cas où le droit et le fait apparaissent comme pratiquement inséparables, la meilleure solution, à la fois la plus raisonnable, la plus sûre, et souvent aussi la plus juste, c'est celle d'un arrangement par voie de concessions réciproques. C'est dans ce sens que devra nécessairement s'aiguiller la politique internationale et l'action de la Société des Nations si, son influence grandissant, elle est amenée à régler des difficultés (2).

Il faut, pour y arriver, faire preuve, des deux côtés, d'un esprit de sagesse et d'équité. La modération est souvent la meil-

(1) Voir sur ce point A. Pillet, « Recherches sur les droits fondamentaux des Etats dans l'ordre des rapports internationaux et sur la solution des conflits qu'ils font naître ».

(2) Ce qu'elle peut faire même d'office aux termes de l'article 11 du pacte de Paris. Il est remarquable que ce pacte, à la procédure juridique traditionnelle de l'arbitrage, semble préférer une solution d'ordre plutôt politique, l'enquête par le

leure conseillère; là où la violence des passions aux prises ne lui enlève pas tout espoir de se faire entendre, on se rend compte le plus souvent qu'en atténuant un peu, dans les deux sens, les prétentions opposées, leur conciliation est parfaitement possible; c'est bien pour cela qu'en fait, heureusement, elle se trouve fréquemment réalisée.

Du côté des petites nationalités, il faut savoir renoncer à la pleine souveraineté; il leur faut s'attacher surtout au développement de leur autonomie soit morale et intellectuelle (religion, culture, langue) soit économique sous certaines réserves, soit enfin administrative, voire même législative, sous le simple contrôle de l'Etat souverain pour un petit nombre de matières communes (affaires extérieures, armée, marine ou finances communes). Pratiquement, elles obtiennent ainsi toute satisfaction, sans cependant atteindre à l'indépendance politique complète — qui pourrait d'ailleurs leur offrir plus de satisfaction d'amour-propre que d'avantages réels; car la gêne économique et les risques politiques et militaires constituent fréquemment la rançon de cette indépendance. Il suffit de penser à la situation d'Etats comme la Lettonie ou l'Esthonie, enserrés entre deux colosses de quatre-vingt à cent vingt millions d'habitants! Pour ces Etats minuscules, à la fois sans passé et sans avenir, une vie absolument indépendante est impossible, du point de vue économique aussi bien que militaire; et, s'ils ne font pas retour à la Russie — dont pour le moment la frayeur du bolchevisme les sépare, — ils tomberont fatalement sous l'influence et le joug allemands. Si bien, que du côté des petites nationalités, c'est souvent leur intérêt même à conserver une autonomie relative qui les amènera à atténuer leur désir de souveraineté intégrale, pour eux pratiquement irréalisable.

En revanche, du côté des grands Etats à tendances impérialistes, il est nécessaire aussi de savoir restreindre l'exercice de leurs droits au contrôle de ces quelques matières communes, laissant aux petites nationalités une autonomie locale à peu près

Conseil. (Voir F. LARNAUDE, « La Société des Nations », p. 8 et s.). Lorsqu'il s'agit de questions aussi délicates et nuancées que ces conflits entre nationalités et Etats, questions en somme d'ordre beaucoup plus politique que strictement juridique, cette préférence s'explique tout naturellement.

complète dans les autres ordres d'idées, politique, religieux, de culture littéraire, artistique et scientifique, et même, autant que possible, économique (sauf une entente douanière qui sera souvent de l'intérêt des deux parties) ; il sera ainsi loisible à ces groupements distincts de développer librement leur civilisation propre, parfois supérieure à celle du grand Etat.

Une transaction de ce genre est toujours très désirable, et le plus souvent facilement réalisable. Il n'y a pas, en effet, que les questions de politique générale qui comptent dans la vie des nations. On attache souvent trop d'importance, entre groupes ethniques distincts, à la notion, parfois plus théorique que réelle, de pleine souveraineté politique. Elle ne suffit pas à rendre heureux les individus ni les peuples. D'un autre côté, l'Etat, dans son intérêt même, fera souvent preuve d'habileté en cherchant à s'attacher les petites nationalités, même au prix de certaines concessions, dût-il acquérir leur confiance et leur affection par l'octroi d'une large autonomie.

Le droit international présente précisément des formes d'union très variées, qui sont de nature à permettre une solution équitable de ces conflits inévitables, dans l'avenir comme aujourd'hui, parce qu'ils répondent à deux tendances profondes et opposées de la nature humaine : la tendance des races fortes vers leur plus grand développement, et sa conséquence fatale, l'envahissement des régions voisines par des moyens pacifiques ou non, avec toute la gamme des nuances intermédiaires, c'est-à-dire tout ce qu'on appelle aujourd'hui d'un mot, l'impérialisme ; — et, en sens inverse, la tendance des minorités ethniques vers une autonomie aussi complète que possible, en vertu de ce besoin de liberté qui est aussi puissant dans les groupes que chez les individus.

A cette double tendance, répondent les deux grandes formes d'unions :

Là où il s'agit de pays en nombre restreint, et surtout s'il existe entre eux une grande différence de puissance ou même de civilisation, l'union s'effectue par l'affirmation de la supériorité d'un de ces pays. C'est alors la collaboration non égalitaire, mais hiérarchisée ; d'un côté l'Etat souverain, et de l'autre

les pays dépendants ou semi-dépendants: Etats protégés ou ni-souverains, provinces autonomes ou colonies à gouvernement responsable, auxquelles il faut ajouter aujourd'hui les régions soumises à une direction ou un contrôle étrangers en vertu d'un mandat international.

Là au contraire où il s'agit de réunir des nationalités nombreuses et à peu près de même civilisation, sinon de même importance et de même force, ce sera l'union fédérative, à base d'égalité, comme dans les différents Etats fédéraux actuels. C'est la forme à laquelle a voulu, trop tard, recourir l'Autriche-Hongrie, qui y eût peut-être trouvé son salut; c'est celle qu'à deux reprises les Etats des Balkans ont déjà tenté de réaliser, et c'est en elle aujourd'hui que mettent leur espoir les Russes intelligents qui aspirent à la reconstitution de leur pays.

En effet, le fédéralisme, qui consiste essentiellement dans la participation des Etats membres à la formation de la volonté souveraine (1), est la construction qui donne le maximum de garanties politiques à une collectivité publique. Au delà, il n'y a plus que la souveraineté complète, le droit de décider librement à soi tout seul.

Il est facile de s'en rendre compte par une comparaison avec le régime politique interne de l'Etat. A l'intérieur de l'Etat, quand le souverain a consenti à donner aux citoyens des garanties contre les abus de pouvoir, on a vu apparaître tour à tour une certaine séparation des pouvoirs (qui existe aussi dans l'Etat fédéral, mais sur un autre plan, dans les rapports entre l'Etat central et les Etats membres), puis le régime constitutionnel, et enfin le régime parlementaire proprement dit, avec responsabilité ministérielle devant les Chambres. Mais, du jour où l'individu, grâce précisément à ces premières concessions, a pu déterminer lui-même les droits dont il voulait jouir, il ne s'est arrêté que lorsqu'il a obtenu le suffrage universel. Les unes après les autres, pour éviter le recours à cette ultime garantie qui est le droit de résistance ou de révolte et ainsi, autant que possible, rendre inutile à l'avenir l'appel à la force,

(1) J'ai insisté sur la démonstration de ce point dans mon « Etat fédéral et Confédération d'Etats », p. 606 et s., 679.

les constitutions des différents Etats ont accordé ce suffrage universel où l'individu voyait la garantie la plus sûre et la plus pratique de ses droits. Et le mouvement continue: les déshérités de la vie politique, ceux qui n'avaient jusqu'ici à leur disposition que le droit de pétition, ce droit de vote du pauvre, comme on l'appelait auparavant en Angleterre, se remuent pour obtenir à leur tour le droit de suffrage. Pour la femme, ce pas est déjà franchi dans un grand nombre de pays et beaucoup d'autres s'apprêtent à en faire autant (1). Aujourd'hui, c'est aux enfants, représentés par le chef de famille, qu'il est question d'accorder le droit de vote, et les chefs de familles nombreuses considèrent que c'est pour eux le seul moyen de faire aboutir leurs justes revendications (2).

C'est un mouvement d'idées analogue qui explique la faveur dont la forme fédérale est de plus en plus l'objet dans le monde entier. L'énorme développement de cette forme d'union qui, aujourd'hui, s'étend à peu près à la moitié du monde civilisé, ne date guère que du milieu du XIXe siècle (3) ; c'est-à-dire précisément qu'elle est contemporaine de l'extension du suffrage universel à l'intérieur de l'Etat. L'Etat fédéral se substitue partout aux anciennes Confédérations d'Etats inaptes à la vie; mais les Etats particuliers, s'ils consentent, pour accroître leur force commune, à abandonner leur souveraineté en faveur du

(1) Les partisans de la théorie organique, un Bluntschli par exemple, pour lequel les groupements ont un sexe (d'après lui l'Etat est du sexe masculin et l'Eglise du sexe féminin), n'hésiteraient sans doute pas à reconnaître cette même différence de sexe entre l'Etat et la nationalité, l'un plus fort et représentant plutôt la raison, l'autre plus faible et représentant plutôt le sentiment. Ce qui est curieux et peut être relevé à titre de comparaison, c'est qu'aujourd'hui les nationalités, ces déshéritées de la vie politique internationale, comme les femmes en droit public interne, se plaignent de l'état de choses existant et en réclament l'amélioration à leur profit.

(2) Parfois même le droit de vote constitue un trop énergique moyen de protection en faveur de groupes même restreints, mais formant bloc : il suffit de se rappeler ce qui s'est passé en France lorsqu'on a accordé le droit de vote aux ouvriers des arsenaux militaires et maritimes.

(3) Les Etats-Unis de l'Amérique du Nord seuls mis à part; mais précisément, dans ce pays, la reconnaissance du suffrage universel des citoyens et l'adoption de la forme fédérale apparaissent en même temps dans la première constitution américaine, votée à la fin de la guerre d'indépendance et toujours restée en vigueur depuis lors.

nouvel Etat, entendent cependant conserver le maximum de droits et de garanties compatibles avec l'existence d'un pouvoir central souverain; ils en trouvent le moyen dans cette participation conservée par eux, en tant que collectivités autonomes, à la formation de la volonté souveraine. Il y a là pour eux une garantie constitutionnelle, et la plus forte possible, parce qu'on ne se défend jamais mieux que par soi-même; grâce à cette prérogative, jointe au droit d'approbation par eux des futures révisions constitutionnelles, leur sort se trouve en bonne part entre leurs mains. Leur droit est le même en théorie que celui du citoyen d'une libre démocratie, et il est infiniment plus grand en réalité, parce que la voix du citoyen ne compte que pour un dix, un vingt ou un cent millionième dans le calcul des votes, c'est-à-dire pour une part infime, tandis que, grâce à l'institution d'un Conseil des Etats ou d'un Sénat fédéral qui leur est propre, et où ils ont en principe voix égale, la voix de chacun des Etats membres compte pour un dixième, un vingtième ou un cinquantième au minimum du chiffre total des voix, le nombre des Etats membres n'atteignant pas le chiffre de cinquante pour le plus grand des Etats fédéraux.

On s'explique donc facilement que, partout où se rencontrent des provinces décentralisées ou des colonies autonomes, jouissant de droits plus ou moins étendus, mais à leur sens encore insuffisamment garantis, il existe une tendance très nette en faveur de l'adoption de la forme fédérale. Ce mouvement a été particulièrement marqué dans les dernières années du XIXe siècle, et il ne s'est pas arrêté depuis. Au cours même de la guerre mondiale, il s'est étendu à l'immense Empire britannique; il est actuellement considéré comme la solution de l'avenir pour la reconstitution des grands Etats qui se sont émiettés au cours de la guerre, la Russie notamment; et il serait tout indiqué aussi pour mettre fin aux graves difficultés ethniques et religieuses survenues dans certains des Etats nouvellement créés, comme la Tchéco-Slovaquie et la Yougo-Serbo-Croatie; on ne voit guère d'autre solution sûre pour ces Etats s'ils veulent arriver à rendre possible l'unité nationale qu'il ne suffit pas de décréter sur le papier et s'ils tiennent à ne pas retomber dans les fautes

qui ont amené la ruine de l'ancien Empire d'Autriche-Hongrie (1).

Entre ces deux grands types d'union, l'union fédérative à base d'égalité, ou au contraire l'union conclue sur un pied de subordination, il y a place bien entendu pour de multiples formes intermédiaires, dans le genre soit de l'ancien Empire allemand,

(1) Certains auteurs ont critiqué cette conception de l'Etat fédéral et tenté de présenter comme sa caractéristique essentielle une autre notion que celle de la participation des Etats membres à la formation de la volonté souveraine. Mais tous les autres critères proposés se sont montrés radicalement impuissants pour permettre de distinguer les Etats membres de la province décentralisée ou de la colonie à gouvernement autonome. Je ne puis insister ici sur cette affirmation que j'ai longuement démontrée dans mon « Etat fédéral et Confédération d'Etats » (p. 389 et suiv.). Ni la distinction entre décentralisation et autonomie, ni celle entre loi et règlement, pas plus enfin que celle entre droit propre ou délégué, irrévocable ou non, ne constituent un critérium qui cadre avec les faits. Je me trouve d'accord sur tous ces points avec M. Duguit (*Etats, gouvernants et agents,* dernier chapitre : « Les agents décentralisés »). Cet accord se maintient en ce qui concerne la partie positive de son développement : l'affirmation que la décentralisation devient du fédéralisme lorsque, à l'existence d'agents institués sans participation directe ou indirecte des gouvernants, soumis au simple contrôle de ces derniers, mais non placés dans la hiérarchie gouvernementale, vient se joindre l'obligation juridiquement prise par les gouvernants de maintenir cette autonomie (*Loc. cit.*, p. 692 et s., 722, 731, 758 à 770). Mais, à mon sens, cette formule doit être complétée et précisée; à elle seule, elle ne donne qu'une idée insuffisante de la notion de fédéralisme. Si le législateur français avait garanti aux trente-six mille communes de France l'existence d'une municipalité entièrement élective et dotée en certaines matières d'un droit de décision simplement susceptible d'annulation, mais non de réformation, pourrait-on dire sérieusement que la France est devenue par là même un Etat fédéral? On trouverait sans doute sous l'ancien régime des concessions de ce genre faites à certaines localités, sans qu'il y eût pour cela apparition de la forme fédérative. Souvent en fait cet engagement des gouvernants pourra être très difficile à démontrer, précisément parce qu'il ne s'agit dans ce système que d'une question d'intention; ce sera surtout le cas chaque fois qu'on se trouvera en présence d'une simple manifestation de volonté unilatérale, reconnue suffisante par M. Duguit, en dehors de tout contrat : on trouverait chez lui (*eod. loc.*, p. 764 et s.) des exemples qui pourraient facilement être retournés contre sa thèse. Son critérium est donc à la fois imprécis et insuffisant. En réalité, il y a fédéralisme quand cet engagement pris par les gouvernants se trouve à la fois précisé et garanti par un procédé particulièrement énergique, la participation de l'Etat membre comme tel à la formation de la volonté souveraine. Il n'y a pas plus là fractionnement de l'unité et de la souveraineté de l'Etat que dans l'existence de deux ou plusieurs Chambres dans un Etat unitaire. Et, en fait, cette institution se retrouve dans tous les Etats fédéraux. On ne peut citer un Etat fédéral où elle n'existe pas; et, en sens inverse, dès qu'elle apparaît dans une union d'Etats — comme entre la Grande-Bretagne et ses colonies au cours de la guerre — tout le monde est d'accord pour y voir une institution fédéraliste. Si donc, avant son apparition, il n'y a pas de fédéralisme, et s'il existe au contraire dès qu'elle se manifeste dans un groupe d'Etats, c'est que c'est bien cette institution qui constitue la caractéristique essentielle et le critérium de l'Etat fédéral.

avec prédominance marquée d'un des Etats membres, soit de l'Empire britannique actuel, qui est en train d'évoluer de la forme d'union subordonnée, avec colonies dépendantes de la métropole, du moins en théorie, à la vraie forme fédérative.

Il est possible, grâce à ces multiples combinaisons, de trouver pour les pays où races et nationalités s'entendent mal, une situation d'attente, susceptible même de devenir définitive, ou tout au moins de se prolonger pendant des siècles moyennant une certaine sagesse réciproque de l'Etat et des nationalités composantes.

Pendant longtemps, l'Angleterre, après un grave échec à la fin du XVIIIe siècle, a donné au monde l'exemple de cette modération et de ce respect des libertés locales qui constitue peut-être la plus grande sagesse politique. Un des plus beaux exemples en est l'indépendance accordée aux républiques sud-africaines quelques mois après une grande guerre, et la façon dont l'Angleterre en fut récompensée en 1914 par la fidélité vite reconquise des Afrikanders. Aujourd'hui, elle paraît moins souple et moins libérale; elle a trop tardé à donner satisfaction aux vœux de certains pays, dont la possession présente pour elle une importance majeure à raison de leur proximité, — c'est le cas de l'Irlande,— ou pour d'autres motifs: c'est le cas de l'Egypte avec le canal de Suez, ou de l'immense empire des Indes. Le résultat est qu'elle se trouve maintenant en présence de difficultés presque insurmontables, dont on ne voit pas bien comment elle pourra sortir; la force matérielle ne suffit pas indéfiniment à maintenir l'ordre quand elle se heurte à un sentiment national unanime et surexcité.

V. — Que se passera-t-il en cas de conflit aigu, dégénérant en guerre, dite guerre civile par l'Etat contre lequel elle est dirigée — comme le prétendirent les Etats-Unis lors de la guerre de Sécession, ou comme le prétend aujourd'hui l'Angleterre pour l'Irlande, — mais en réalité guerre véritable par son extension et sa durée? Déjà auparavant, en ce cas de guerre effective, les autres Etats possédaient le droit, soit de reconnaître le caractère de belligérants des deux parties, imposant ainsi à l'Etat l'obligation de respecter les lois de la guerre dans ses rapports

avec la fraction de la population contre laquelle il lutte (1), — soit même d'intervenir activement comme le firent plus d'une fois au cours du XIXe siècle la France et l'Angleterre en faveur de la Grèce, la Russie en faveur des principautés balkaniques, la France seule en 1860 pour la Syrie. Le droit d'intervention, malgré ses dangers, a toujours été plus ou moins admis en principe et pratiqué le cas échéant.

Mais l'intervention isolée est chose bien dangereuse, parfois pour le peuple même qu'on vient secourir — des exemples comme ceux de l'intervention française de 1860, la France se retirant des pays occupés dès que la protection des Maronites fut de nouveau assurée, sont rares, — parfois aussi pour l'intervenant lui-même, qui peut reculer devant l'extrême difficulté de la tâche. A plus d'une reprise, au moment des partages de la Pologne, le plus grand crime commis au XVIIIe siècle contre le droit international, et plus tard, au moment des grands soulèvements polonais, la France aurait voulu pouvoir intervenir; elle n'eût certes pas violé, en le faisant, les principes du droit international, bien au contraire; mais elle dut à chaque fois reculer devant les dangers d'une guerre aussi lointaine, condamnée à l'avance à un échec.

L'intervention collective, qui présente beaucoup plus de garanties à tous les points de vue, était bien difficile avant que la communauté internationale n'eût un organe commun; en tous cas, il ne pouvait s'agir que d'une intervention d'un petit nombre d'Etats alliés. Aujourd'hui, avec la Société des Nations, la question se pose dans des conditions toutes différentes. Son premier et son plus beau rôle ne sera-t-il pas de travailler à apaiser les conflits, et parmi les causes de conflits, celles qui naissent de la révolte d'une nationalité opprimée ne figurent-elles pas au nombre des plus graves et des plus fréquentes? La Société des Nations ne se trouvera-t-elle donc pas amenée à intervenir d'office en faveur des nationalités injustement opprimées? C'est là une question extrêmement grave, car c'est l'in-

(1) C'est ce que firent l'Angleterre et la France à l'égard des Sudistes pendant la guerre de Sécession, et c'est ce qu'il est question de faire en ce moment aux Etats-Unis en faveur de l'Irlande; une proposition en ce sens vient d'être déposée devant le Sénat américain par le sénateur Borah.

oduction en quelque sorte des nationalités dans le droit des ns, à côté des Etats. Mais nous savons que l'univers civilisé déjà pris parti sur cette question; les traités de 1919-1920 ont ultiplié ces cas de protection des minorités ethniques et relieuses, dont chacun constitue une affirmation du droit d'intermtion de la collectivité.

Ce même droit d'intervention est affirmé pour l'avenir par s articles 11 et 19 du pacte de Paris. Sauf erreur ou abus dans application, on ne peut qu'approuver cette orientation nouvelle la politique internationale. Tout pouvoir sans limites est meste. Un contrôle international — le seul possible pour les tats — est donc chose désirable en soi. Contrôle juridique pour s questions de droit: à ce point de vue, la création de la nouelle Cour permanente de justice internationale constitue un proès considérable; — ailleurs, contrôle plutôt politique, celui-ci ercé par le Conseil de la Société des Nations et encore susceptible de bien des perfectionnements. La simple possibilité d'une lution juridique, au lieu de l'appel à la force, trop souvent trefois unique recours des Etats victimes d'une injustice, ou s nationalités opprimées, représente un immense progrès. Les lutions de la force sont toujours pleines de périls: là même on atteint le but final, à quel prix souvent est-il acquis! Bien lus, elles sont toujours incertaines. La Grande-Bretagne, conante en sa force, se refuse aujourd'hui à tout arbitrage ou édiation dans les conflits irlandais et égyptien. L'Autrichengrie était dans le même état d'esprit avant la guerre à égard des diverses nationalités qu'elle opprimait et que cette pression même amenait à se tourner vers leurs frères de race, erbes et Roumains. Que ne donnerait-elle aujourd'hui pour ouvoir revenir à ces années d'avant la guerre et accepter une lution transactionnelle dictée par l'esprit de justice!

Il n'y a pas à craindre, comme l'ont fait les Etats-Unis, qu'un l avantage soit acquis à trop haut prix, et que les Etats paciques soient entraînés à des guerres constantes pour faire gner partout l'ordre et la justice. Lorsque fonctionnera une rganisation internationale bien constituée, le plus souvent la mple menace d'intervention collective suffira sans qu'il soit

besoin de passer à sa réalisation, — exactement comme aujourd'hui, dans les Etats parlementaires, la menace du refus de budget fait céder les gouvernants les plus résolus; ils savent que, le cas échéant, elle peut être exécutée et cela suffit.

Des interventions abusives ne sont guère à craindre non plus. On a peine à concevoir l'entente d'une majorité des Etats, voire même de ceux dont les représentants sont appelés à constituer le Conseil, en vue d'une intervention hâtive et injuste au cours d'un conflit entre nationalités et Etats. En un cas de ce genre c'est bien plutôt une abstention prolongée qu'il faudra redouter.

L'idée de médiation d'office ou d'un arbitrage confié de préférence à une juridiction internationale permanente est en soi inattaquable. Personne ne peut nier que, dans les conflits internationaux — et ceux entre Etats et nationalités sont les plus aigus — une décision équitable, prise après un examen approfondi de la situation par des juges impartiaux, ne soit infiniment préférable à l'emploi de la force brutale, et cela dans l'intérêt de tous. Car, il n'est guère de peuple, dans l'état de chose actuel, qui n'ait à souffrir d'une guerre, lors même qu'il n'y est pas directement impliqué. Eviter toute guerre nouvelle est donc pour tous une nécessité vitale. Comme l'a dit M. Appell, l'éminent recteur de l'Université de Paris, dans la dernière guerre la science a donné le moyen de détruire dix millions d'hommes en quatre ans; dans la prochaine guerre, elle permettra d'en détruire cent millions en moins de temps. Pour l'Europe en particulier, c'est à la lettre une question de vie ou de mort. Jamais on n'a mieux senti le côté tragique et fou d'une situation où la paix du monde est à la merci de l'ambition d'un souverain mégalomane ou d'un peuple égaré.

C'est précisément parce que les résultats de la négation du droit et les conséquences logiques des doctrines allemandes ont ouvert les yeux de tous ceux qui ne les tiennent pas volontairement fermés, qu'on constate partout la renaissance de ce droit naturel si âprement combattu par les Allemands; tout le monde aujourd'hui reconnaît la nécessité d'un droit à fondement moral dominé par l'idée de justice, — la justice qui est l'âme du droit comme l'a dit Schutzenberger. C'est ce principe de justice qui fonde à la fois les droits des individus à l'égard de l'Etat et les

droits des peuples à l'égard d'une domination étrangère, car hommes et nations ont leur fin propre, ils ne sont pas de simples instruments aux mains de conquérants ambitieux.

Cette reconnaissance quasi unanime d'une loi universelle, cette « religion » de la justice, la seule où tous les hommes puissent se sentir unis, constitue le fondement premier et nécessaire de toute organisation supra-nationale. Mais cette condition nécessaire n'est pas par elle-même suffisante; à la communauté internationale comme à l'Etat, il faut de plus juridiction et sanctions. Les lui donner sera la grande tâche de la Société des Nations, — sous sa forme actuelle ou sous une autre à venir; car cette tâche est certes bien loin d'être aujourd'hui accomplie. L'insuffisance du traité de paix en lui-même et les défaillances dans son application depuis deux années en ce qui concerne le désarmement de l'Allemagne, laissent planer pour un avenir rapproché de graves périls qu'on eût pu tout au moins retarder d'un demi-siècle. Pour les pays voisins, l'heure n'est donc pas, certes, au désarmement; car ce n'est pas sur une Société des Nations elle-même désarmée qu'ils pourraient compter en cas de conflit. On ne fait donc guère encore qu'entrevoir le sens où le progrès pourra s'accomplir; mais il est des progrès auxquels l'humanité ne peut renoncer une fois qu'elle les a entrevus; celui-ci est de ce nombre et au premier rang.

* * *

J'ai tenté, au cours de ce bref exposé de questions sur lesquelles on a déjà tant écrit, de garder une juste mesure entre les systèmes opposés, qu'on semble se plaire parfois à présenter sous un aspect irréductible, alors que la vie sociale exige leur coordination dans l'unité. Quelle peut être cette unité, capable de concentrer en elle tous les éléments de vie contenus dans les formes inférieures? Ce n'est pas la race, à coup sûr; elle n'est même pas une entité politique et juridique; en fait, d'ailleurs, il n'existe pas aujourd'hui un seul grand Etat civilisé de race pure, où tous les nationaux, ou même seulement une forte majorité, aient une commune origine, un même sang coulant dans leurs veines, et en droit on ne peut travailler à en recréer une

par voie de sélection systématique, en pétrissant comme une pâte animale la matière humaine.

Ce n'est pas davantage à la théorie opposée qu'il faut recourir, la théorie nationalitaire reposant sur la volonté des individus, seuls à même de prononcer par voie de plébiscite et, le cas échéant, de sécession, sur le choix de l'Etat auquel ils veulent appartenir. C'est l'erreur individualiste, erreur opposée et tout aussi grave, menant pratiquement aux mêmes funestes conséquences. En effet, comme sa suite logique, l'anarchie, est contraire aux nécessités de la vie sociale qui s'impose à l'homme, on passe vite de l'absolutisme individuel, qui est impraticable, à l'absolutisme de l'Etat qui lui, au contraire, est possible et par là même dangereux. Rousseau, Kant et Fichte fournissent chacun un exemple aussi frappant que regrettable de la façon dont on peut, en partant de l'autonomie individuelle, aboutir au despotisme de l'Etat.

Et cependant, à défaut du droit des races et du droit des groupes à base de volonté individuelle comme la nationalité, en présence de l'insuffisance de la famille et même de la cité pour assurer la vie sociale des temps modernes, il ne reste plus que l'Etat. C'est donc bien à lui qu'il faut revenir, mais en lui enlevant cet élément de pouvoir absolu, arbitraire et illimité, rêve des théoriciens, presque irréalisable en fait et nettement contraire au droit. L'Etat n'est que la nation organisée; pas plus qu'elle ou que l'individu, il ne peut s'élever au-dessus du droit, qu'il a au contraire la mission de servir et de faire respecter par tous ses ressortissants, groupes ou individus.

Là est le juste milieu, le moyen terme. L'Etat ainsi conçu synthétise les multiples éléments de la race, en tant qu'elle apparaît encore aujourd'hui comme facteur politique, et de la nation, elle-même synthèse d'éléments nombreux: langue, territoire, religion, histoire et traditions communes, joies et tristesses partagées, et, au premier rang, cet élément capital qu'est, de la part de ses ressortissants, la volonté d'une vie commune et indépendante, c'est-à-dire un « vouloir-vivre collectif » assez fort pour se traduire pratiquement par la création d'un gouvernement autonome.

L'Etat complet n'est autre chose que l'aboutissement fina

de tous ces éléments multiples et leur coordination en un tout unique. Il est d'autant plus fort qu'il en groupe un plus grand nombre — car ils ne sont pas toujours tous réunis — en un faisceau plus serré. La province décentralisée, comme les anciennes principautés des Balkans, ou la colonie à gouvernement responsable, comme les grandes colonies anglaises, ne constituent qu'une étape dans cette voie. L'Etat véritable, l'Etat complet, est celui que nous nommons aujourd'hui l'Etat souverain, — par opposition à ces Etats protégés ou vassaux parfois dits mi-souverains ; — mais ce mot de souverain ne doit pas induire en erreur : en l'employant, on constate un fait, mais on n'exclut nullement le principe de l'Etat de droit, respectueux des droits des autres, individus ou groupements, donc aussi des nationalités particulières là où il en existe ; et c'est pour cela que l'Etat qui réalise ces conditions est une synthèse et non un écrasement, à l'image de l'Etat despotique. Si donc on ramène à sa juste valeur le rôle des nationalités, sans cependant, en sens inverse, exagérer outre mesure celui de l'Etat souverain, la conclusion qui se dégage de toutes ces précisions nécessaires me paraît pouvoir être énoncée à peu près en ces termes :

La nationalité (là où elle est distincte de l'Etat, soit qu'elle ait perdu ce caractère, soit qu'elle n'ait pu encore le réaliser, car là où elle concorde avec l'Etat, la question ne se pose pas, elle se borne à en être le meilleur ciment), la nationalité, c'est avant tout une virtualité, un Etat en germe, — comme inversement l'Etat c'est la nation juridiquement organisée. Le principe des nationalités est celui qui travaille à faire coïncider la nation et le peuple, au sens actuel du mot peuple, pris comme groupement politique organisé, c'est-à-dire comme le substratum de l'Etat puissance publique, qui n'en est que la représentation juridique.

La nationalité, c'est donc un peuple en construction — à moins qu'il ne soit au contraire en décadence ; — c'est pour cela qu'on peut la définir, dans le cas le plus favorable, un Etat en germe. Elle est donc en un sens l'avenir : un avenir à respecter, mais sans sacrifier le présent — qui est l'Etat — à ce qui n'est parfois aussi qu'un passé disparu.

Là où ces deux grandes forces, Etat et nationalité, menacent

d'entrer en conflit sérieux, il est sage de recourir aux formes d'union spéciales qu'offre le droit public en vue précisément de la conciliation de ces intérêts différents. Les utiliser constitue presque toujours, pour les intéressés, une solution à la fois beaucoup plus juste et plus profitable qu'une lutte violente où leur force à tous deux court risque de s'épuiser. Heureux les Etats qui savent le comprendre en temps utile. Pour les autres, là où l'opposition d'intérêts dégénère en véritable guerre, susceptible de constituer un danger pour la paix du monde, l'intervention collective des autres Etats est le sens dans lequel semble de plus en plus s'orienter la communauté internationale. Si la Société des Nations devient apte à remplir ce rôle, ce sera l'une des plus belles et des plus utiles parties de sa lourde tâche. La simple possibilité d'une intervention active — je parle bien entendu d'une intervention susceptible, le cas échéant, de se montrer efficace, — sera de nature à faire réfléchir un Etat oppresseur ou une nationalité turbulente. Chaque fois qu'une solution équitable et modérée remplacera l'application pure et simple de la loi du plus fort, un peu plus de droit aura été introduit dans le monde. Assurer le triomphe du droit sur la force, ç'a été, aux âges qui ont précédé le nôtre, le rôle des premiers chefs de cités travaillant à la suppression du droit de justice privée, puis celui de l'Etat moderne s'établissant sur les ruines de la féodalité. C'est maintenant la raison d'être de la Société des Nations, et ce qu'on attend d'elle — de celle-ci si elle doit vivre, sinon d'une autre à venir, — et on ne peut concevoir en ce monde une plus haute et plus noble mission.

LE TRAITÉ DE SÈVRES (10 AOUT 1920)

ET

LES PRINCIPALES QUESTIONS INTERNATIONALES QUI S'Y RAPPORTENT

PAR

Andrea **RAPISARDI-MIRABELLI**
Professeur à l'Université de Camerino (1).

---

mmaire : 1. La crise de la guerre mondiale; 2. Les éléments de la « question d'Orient » avant le Traité de Sèvres; 3. Les stipulations du Traité de Sèvres concernant la Turquie d'Afrique; 4. Les stipulations du Traité de Sèvres concernant la Turquie d'Europe, en particulier : *a*) Constantinople et les détroits; *b*) le Dodécanèse et les autres îles de l'Egée; 5. La Turquie d'Asie comme Etat national et les autres nationalités asiatiques reconnues par le Traité de Sèvres; 6. Conclusions.

1. L'importance de ce traité, pour la solution des problèmes ıi y ont trait, a été à peine dépassée par l'ampleur de la crise ondiale dont il ne constitue qu'un chapitre.

Comme on le sait, dans la série des cinq volumineux traités de ıix qui ont laborieusement tenté de donner une nouvelle base ı monde ébranlé par la grande guerre des années 1914 à 1918, Traité de Sèvres est venu rétablir le dernier la paix formelle tre les *puissances alliées* (2) d'une part et la Turquie de

(1) Traduit de l'italien, sur manuscrit, par Léon Devogel, Directeur au Ministère ı Affaires étrangères de Belgique.

(2) En ce qui concerne cette dénomination, il y a lieu de distinguer dans le texte ce traité (voir Préambule) les deux expressions « *principales* puissances alliées » signant l'Angleterre, la France, l'Italie et le Japon, et « Puissances alliées », qui signe simplement les Etats secondaires.

Dans les autres traités — où sont parties aussi les Etats-Unis de l'Amérique Nord et d'autres Etats américains secondaires — les expressions correspondantes ıt celles de « *principales* puissances alliées et *associées* » et « Puissances alliées *associées* ».

l'autre. La fameuse *question d'Orient* forme donc — dans l'acception de sa signification commune [1], s'appliquant aux relations de l'Empire ottoman avec les Etats chrétiens d'Europe — la matière de ce traité. Une matière qui indubitablement était devenue un problème capital de la politique européenne contemporaine; elle renfermait en elle les causes les plus profondes de conflagration générale et il était difficile aux puissances du même groupe d'alliance elles-mêmes d'harmoniser à cet égard leurs intérêts; aussi n'avait-on rien trouvé de mieux que de prolonger à l'infini la vie de l'empire malade, dont à tour de rôle l'une ou l'autre puissance se faisait la protectrice sur la base du principe de l'*intégrité et de l'indépendance de l'empire.* Ce principe eût constitué le comble du cynisme et de l'hypocrisie pour la politique des puissances européennes s'il n'avait pas répondu à l'intime préoccupation de chaque puissance de ne pas compromettre, en même temps que la paix européenne, ses propres intérêts mal assurés.

Mais le grand et redoutable conflit étant survenu (et précisément à l'occasion d'un incident intimement lié à la lutte pour l'hégémonie dans les Balkans entre l'Autriche et la Russie) et ayant pris les plus vastes proportions possibles, attendu qu'aucune grande puissance du globe n'y resta étrangère et que la guerre ne se termina pas par une paix de transaction, la liquidation de la « question d'Orient », de même que celle de toutes les questions les plus brûlantes, que le système de la « paix armée » était parvenu à différer, se trouva placée sur le tapis vert de la Conférence de Paris. L'ampleur des problèmes soulevés par l'écroulement de la puissance allemande, par la disparition de l'empire austro-hongrois et par la désagrégation révolutionnaire de la Russie ne permet certes pas d'isoler les

La distinction entre grandes et petites puissances ainsi officiellement insérée dans la terminologie des dits traités de paix acquiert — comme on le sait — une grande importance dans la composition des nombreuses Commissions qu'ils ont constituées et dans celle du Conseil de la Société des Nations. Cf. sur la signification juridique de semblable privilège A. Rapisardi-Mirabelli, *Il principio dell uguaglianza giuridica degli Stati*, 1920, pp. 6, 11 et suiv. et 30.

(1) Dans une autre signification plus large, préférée par E. Driault, qui nous a donné la meilleure histoire d'ensemble de la question d'Orient, elle est définie comme le problème de la fin de la puissance politique de l'Islam. Cf. *La question d'Orient depuis ses origines jusqu'à la grande guerre*, 7e édition, 1917. Introduction

nportants problèmes touchant à la « question d'Orient »; tous nsemble ces divers problèmes constituent l'immense crise de ette heure historique, où un vieux monde a sombré tandis qu'un ouveau tente de surgir de ses ruines.

Quant à la « question d'Orient », il y avait lieu de croire que 'absence, à la table des délibérations, des trois plus grands ompétiteurs, l'Autriche et l'Allemagne, atteintes par la défaite, t la Russie paralysée par la révolution, devait faciliter les hoses. En outre, la Turquie, ayant participé à la grande guerre t ayant été entraînée dans la déroute commune de ses grands lliés, se présentait à la conclusion de la paix, comme jamais l ne lui était arrivé jusqu'à présent, complètement à la merci les vainqueurs et sans la protection d'aucune grande puissance ieutre.

Quelle fut, dans ces conditions, l'œuvre du Traité de Sèvres t quelle appréciation doit-on porter sur ce traité, eu égard à es résultats?

2. Avant de répondre à cette question, il convient de tracer n résumé des éléments principaux de la question d'Orient, dont 'histoire peut se grouper autour de ses phases diverses, qui se rapportent à la Turquie d'Europe, d'Afrique et d'Asie.

En Europe, la puissance ottomane, arrivée à son apogée au XVIe siècle sous Soliman, peut être considérée déjà comme arrêtée à la moitié du XVIIe siècle, époque où elle commence à reculer devant l'assaut que lui livre de divers côtés le monde chrétien. Les étapes de cette retraite sont marquées par les traités de Carlowitz (26 janvier 1699), de Passarowitz (21 juillet 1718), de Koutchouk-Kaïnardji (21 juillet 1774), de Jassy (9 janvier 1792), de Bucarest (20 mai 1812). Les puissances assaillantes sont l'Autriche — tournée sans cesse davantage vers les Balkans, et la Russie; toutes deux tendent à se disputer la riche succession. Il existe un document et une expression de leurs convoitises historiques sur les Balkans : c'est le fameux projet de partage que renferme la correspondance de Joseph II avec Catherine II (1772-1781).

Le Congrès de Vienne constitue également pour la question d'Orient une date intéressante, bien que celui-ci n'ait pas eu

l'occasion de s'occuper d'elle. A partir de ce moment, la politique purement conquérante de l'*ancien régime* céda le pas à la politique libératrice des *nationalités,* qui constitue le ferment du nouveau siècle. La dissolution de la Turquie d'Europe ne procède plus des ambitions dominatrices des grandes puissances, mais essentiellement de la libération des nationalités chrétiennes des Balkans. Les étapes de ce nouveau chemin parcouru sont marquées par l'indépendance de la Grèce (1826-1832), par l'autonomie d'abord et ensuite par l'indépendance, respectivement des principautés moldovalaques (dont l'union donna naissance à la Roumanie, 1812-1878), de la Serbie (1812-1878), du Monténégro (1878), de la Bulgarie (1878-1908), de l'Albanie (1913). Hâtons-nous d'ajouter que le mouvement des diverses nationalités balkaniques ne se fit pas en dehors de la politique des grandes puissances, qui, selon leurs rivalités et leurs intérêts, le favorisèrent ou y mirent obstacle et empêchèrent toujours, par leur intervention au moment opportun, la Turquie d'être vaincue, ou si elle était vaincue d'être trop accablée, ou si elle était victorieuse d'accabler les peuples rebelles. Toutefois, le mouvement des nationalités constitue dans le dernier siècle le facteur déterminant des crises les plus graves de la question d'Orient, qui réussit à mettre à l'arrière-plan les appétits des grandes puissances sur la Turquie d'Europe et à laisser mûrir la solution la plus naturelle. La guerre balkanique de 1912-1913, soutenue et menée jusqu'à la victoire par les nationalités exclusivement balkaniques parvenues à conclure entre elles (sous les auspices de l'entremise de la Russie) un traité d'alliance offensive et défensive (13 mars 1912), sembla un moment réaliser l'aspiration si longtemps caressée d'une Confédération balkanique (1) et le rejet des Turcs hors d'Europe. Mais l'Autriche était encore sur pieds et très forte à ce moment et une solution de la question d'Orient en ce sens ne pouvait se réaliser sans être aussi funeste à l'Autriche qu'à la Turquie, ainsi que Mazzini (2), qui fut l'apôtre d'une Confédération balkanique, l'avait prédit.

(1) Cf. sur la question les renseignements recueillis par R. Pinon dans *L'Europe et la jeune Turquie*, 1911, chap. IX, pp. 443 et suiv.

(2) Voir B. King, *Mazzini*, 1903, Barbera, chap. XVII, pp. 319 et suiv.

Par la paix de Londres du 17/30 mai 1913, la Turquie se vit réduite en Europe à la possession de Constantinople avec les Détroits et d'une côte peu étendue au nord-nord-ouest de la mer de Marmara (la ligne Enos-Midia), qu'ensuite les défaites des Bulgares, dans la guerre qui s'en suivit entre les alliés balkaniques, permirent d'étendre par la réannexion d'Andrinople, de Kirk-Kilisse et Lule-Burgas (Traité de Bucarest, 28 juillet-10 août 1913). Si l'on considère les Détroits et la Thrace orientale comme des « annexes » naturelles de Constantinople, et si l'on considère en outre combien insoluble a toujours été le problème de la possession de Constantinople, *vraie pierre d'achoppement,* selon l'expression de Napoléon, dans tous les projets de partage de l'Empire ottoman, le maintien des Turcs en Europe prenait, dès lors, un caractère tout à fait précaire, tandis que leur disparition définitive, commencée depuis des siècles, pouvait être considérée comme virtuellement accomplie.

Passant aux autres parties de l'Empire ottoman, il est très simple de définir sa situation en Afrique. Parmi les Etats vassaux, l'Algérie était devenue une possession française avant même que ne se fût déchaînée la véritable rivalité de conquêtes coloniales entre les grandes puissances; étaient également perdues la Tunisie et l'Egypte, sur lesquelles subsistait uniquement une *suzeraineté* purement nominale de la Turquie, à côté de l'action entreprenante et rénovatrice du protectorat français sur l'une et de l'occupation anglaise sur l'autre, protectorat et occupation reconnus par toutes les puissances. Les provinces de la Tripolitaine et de la Cyrénaïque, passées sous la souveraineté de l'Italie à la suite de la paix de Lausanne (18 octobre 1912), conservaient en faveur du Sultan de Constantinople une simple représentation religieuse en la personne d'un Naïb-ul-Sultan et cadi, qui nommait à son tour les naïbs parmi les ulémas, mais avec l'assentiment préalable du gouvernement italien pour ces différentes nominations. Comme on le voit donc, de son empire africain, il ne restait à la Turquie que de vagues vestiges nominaux que le premier coup de vent d'une crise suffirait à balayer.

De même que pour la partie européenne de l'empire ottoman le mouvement des nationalités en avait amené la désagrégation,

pour la partie africaine un autre grand mouvement, qui caractérise spécialement le XIXe siècle, en détermina la fin : c'est l'expansion coloniale. Celle-ci se compliqua, dans le bassin — si précieux — de la Méditerranée où s'étendait l'empire africain ottoman, d'une question militaire d'équilibre entre les Etats méditerranéens intéressés, une première prise de possession de la part d'un de ces Etats justifiant une nouvelle prise de possession de la part d'un autre. Ainsi, la guerre italo-turque termina — il n'est pas inopportun de le rappeler encore — ce processus de liquidation, commencé par d'autres et auquel l'Italie ne put rester étrangère, parce qu'elle ne pouvait renoncer à être un Etat méditerranéen. Les circonstances de nature à déterminer ces événements préjudiciables à la Turquie ne manquèrent certes pas : l'état d'abandon et de désarroi dans lequel l'administration ottomane laissait les pays en question, les vexations de certains de ses fonctionnaires vis-à-vis des étrangers, l'impatience des populations arabes fatiguées de subir un mauvais gouvernement, qui provoquait çà et là des révoltes tenaces, tout cela offrit au besoin d'excellentes occasions d'intervention aux puissances européennes.

Il nous reste à considérer enfin la situation de la Turquie d'Asie avant la guerre. Ici aussi avait été posée récemment par les grandes puissances coloniales la question de l'accaparement de vastes territoires en faveur de leurs propres entreprises économiques. La position prise par l'Allemagne du fait de la concession du chemin de fer de Bagdad amena la cessation de la rivalité anglo-russe et la conciliation de leurs intérêts asiatiques, par le traité du 31 août 1907 ; l'Angleterre tenait à s'assurer la domination du golfe Persique, tandis que la France avait vu reconnaître sa grande influence en Syrie et que l'Italie obtenait ses premières concessions dans l'Anatolie méridionale, ce en quoi la possession de Rhodes devait leur être avantageuse. Néanmoins, le démembrement territorial, auquel paraissaient préluder ces diverses positions prises par les puissances européennes, se heurtait à deux faits : le maintien en vie de la Turquie comme Etat asiatique et le réveil des diverses nationalités, Arméniens, Kurdes, Arabes, même dans cette partie asiatique de la Turquie.

Aucun Etat, parmi tous ceux qui nourrissaient plus ou moins des projets de succession à l'empire du Sultan, n'admettait la nécessité de supprimer de la carte du monde la Turquie, qui aurait même dû se créer précisément en Asie sa nouvelle base comme Etat national, en limitant celle-ci aux pays proprement turcs.

Quant au mouvement des nationalités en Asie, ce furent les Arméniens qui le commencèrent (1); les Kurdes, employés à massacrer les Arméniens, au contact de leurs victimes se rappelèrent qu'il y eut un temps où ils étaient libres sous un prince du nom de Bedre-Khan; l'autonomie du Liban enfin (règlement du 9 juin 1861), devenu, grâce aux écoles ouvertes par les missions étrangères un centre de culture arabe également pour les Arabes musulmans, les contacts et les échanges avec l'Egypte, l'indépendance indomptable des Druzes de l'Hauran, des Vahabites du Nedjed et du golfe Persique, des tribus du Yemen contribuèrent à soulever la question nationale arabe en Syrie et en Mésopotamie et à en accroître l'importance. Celle-ci née, comme toutes les autres, de la nécessité de réformes administratives et exacerbée par la mauvaise politique de la Porte — laquelle, loin de s'améliorer avec le régime jeune-turc et favorisée par l'élément hébraïque (2), prit le caractère d'une impitoyable campagne anti-arabe — gagna sans cesse du terrain comme mouve-

(1) La première affirmation solennelle en fut la Constitution de 1860, ratifiée par la Porte le 17 mars 1863; le traité de San Stefano d'abord (à l'art. 16) et le traité de Berlin ensuite (à l'art. 61), sanctionnèrent l'intervention européenne en faveur des Arméniens. Mais l'abondance de protecteurs ne tarda pas à être plus nuisible aux Arméniens que son absence complète. La Turquie elle-même, l'Angleterre et la Russie, qui parurent un moment rivaliser de sympathie pour les Arméniens, en arrivèrent à se soupçonner mutuellement et ainsi les Arméniens, mal soutenus par l'Angleterre, persécutés pendant un temps par la Russie d'un côté et par le Sultan d'un autre, se jetèrent dans l'action révolutionnaire, qui fut suivie par les massacres et les inutiles *memoranda* des puissances européennes demandant des réformes.

(2) On ne doit pas oublier les profondes raisons d'hostilité existant entre Arabes et Israélites en Turquie d'Asie : le mouvement pour la reconstitution de l'ancienne monarchie d'Israël et celui pour la fondation d'un royaume arabe se heurtent sur une partie de territoire commune en Palestine, qui est revendiquée par chacune des deux races commme lui revenant. Cf. renseignements dans Negib Azoury, *Le réveil de la nation arabe dans l'Asie turque*, Plon, 1905, « Avant-propos », et livre 1er (œuvre à laquelle il a été donné un complément sous le titre : « Le péril juif universel. Révélations et études politiques »).

ment nettement séparatiste. Un manifeste adressé aux puissances européennes, vers 1905, par le parti national arabe de Turquie contenait le programme de la séparation *de l'arbre vermoulu d'Othman* et la constitution en Etat indépendant, dans les limites « naturelles » de la vallée du Tigre et de l'Euphrate à l'isthme de Suez et de la Méditerranée à la mer d'Oman (1).

C'était donc sur le terrain de la Turquie d'Asie que la conclusion de la paix devait être, vu les difficultés inhérentes aux conditions que nous venons de signaler, inévitablement le plus laborieuse.

3. Où l'élaboration du Traité de Sèvres se présentait sous l'aspect le plus simple, c'est au regard de la Turquie d'Afrique; il s'agissait uniquement d'y donner une sanction juridique à une situation de fait nettement tranchée, comme nous l'avons vu, par l'histoire antérieure.

La Turquie a *formellement* renoncé à ses droits et titres sur l'Egypte à dater du 5 novembre 1914, époque de son entrée en guerre et en a formellement reconnu le protectorat, proclamé par l'Angleterre dès le début de l'état de guerre le 18 décembre 1914 (Voir Traité de Sèvres, art. 101-112).

Comme on le sait, la situation de l'Egypte avait donné lieu, outre ses rapports avec la Turquie — rapports de vassalité réglés par différents firmans du Sultan, depuis celui du 13 février 1841 adressé à Mehemed-Ali — à des rapports internationaux entre la Turquie et les puissances européennes qui avaient conclu le Traité de Londres du 15 juillet 1840. De ce traité résultait pour le gouvernement turc l'obligation de faire à l'Egypte la situation que lui assuraient les divers firmans, mais d'autre part aussi l'obligation pour les autres puissances signataires de respecter pareille situation. Dans les rapports internationaux rien n'était intervenu qui pût faire considérer comme *formellement*

(1) Voir le texte dans Negib Azoury, *op. cit.*, Préface. Cet ouvrage vise précisément à être le développement raisonné de ce manifeste, au point de vue politique, économique, diplomatique.

Pour les phases successives de la question arabe, jusqu'à la veille de la guerre mondiale, surtout eu égard au parti de l'*Entente libérale*, constitué par une *élite* turque, favorable à la décentralisation administrative dans l'avantage des diverses nationalités de l'Empire, cf. Aldobrandino Malvezzi, *Odierne questioni politiche dell' Oriente musulmano*, Zanichelli, 1920, pp. 45 et suiv.

abrogé le traité de 1840. L'Angleterre avait évité de définir d'une manière quelconque la nature de son occupation, qui s'était accomplie en affectant un caractère purement provisoire et devait cesser dès que l'Egypte serait en état d'être abandonnée à elle-même. Le fameux accord franco-anglais du 8 avril 1904, relatif à l'Egypte et au Maroc, ne contenait qu'une reconnaissance réciproque de l'*influence* anglaise et française sur ces deux pays et l'acquiescement à cet accord des autres Etats, en tant qu'il avait été donné, ne pouvait impliquer la reconnaissance de ce que l'accord ne prévoyait pas. Mais la conclusion des traités de paix actuels ne laisse plus de place à aucun doute, attendu que le Traité de Sèvres, par les dispositions des articles précités, abroge le Traité de 1840 en ce qui concerne les rapports de la Turquie avec l'Angleterre et les autres puissances alliées qui sont parties au dit traité; pour ce qui regarde les rapports avec l'Allemagne et avec l'Autriche (également parties au traité du 15 juillet 1840), ils sont réglés par les dispositions spéciales des autres traités de paix consacrées à la reconnaissance du protectorat anglais sur l'Egypte (voir art. 147 et suivants du Traité de Versailles du 28 juin 1919 et les art. 102 et suivants du Traité de Saint-Germain du 10 septembre 1919). Reste la question, seule encore ouverte, des rapports avec la Russie, qui fut partie au traité du 15 juillet 1840 et dont il reste encore à déterminer le statut international.

La Turquie a, en outre, reconnu le protectorat de la France sur la Tunisie (art. 120) depuis son début (Traité de Casr-el-Saïd Bardo du 12 mai 1881) et a renoncé (art. 121) aux droits et privilèges qui lui avaient été réservés en Libye par le Traité de Lausanne.

4. En ce qui regarde la Turquie d'Europe, le Traité de Sèvres avait, au contraire, une tâche plus difficile à accomplir. Allait-il constituer l'épilogue de l'expulsion définitive des Turcs hors d'Europe et prononcer ainsi les paroles décisives sur le sort de Constantinople? Une pareille tâche eût certes été de nature à séduire la diplomatie la plus orgueilleuse, mais disons-le tout de suite : la diplomatie de la Conférence de Paris aborda le Traité de Sèvres — dernier effort de son immense labeur —

avec trop de lassitude et d'épuisement pour pouvoir, à la suite des épreuves déjà subies, mener à bien une entreprise aussi hardie. Ajoutons encore que la cohésion des vainqueurs n'était pas assez ferme et que les négociations de paix avaient même opéré trop de fêlures dans le bloc des alliés pour que cette épreuve suprême pût être supportée. Différentes circonstances défavorables concouraient également à entraver une solution définitive de la question d'Orient : l'absence de la Russie était au nombre de celles-ci et une solution de la question de Constantinople, sans la participation de la Russie, n'aurait jamais été une solution définitive. La possession de Constantinople avait été le mirage séculaire de la politique russe. Nous ne savons pas exactement quel est à cet égard le programme du gouvernement bolchévique et s'il en a un (1). Quoi qu'il en soit, sa tactique a été de se venger de l'hostilité et de la défiance qu'il rencontrait auprès des puissances victorieuses en profitant de la rancune des Etats vaincus pour y fomenter la révolution et mettre l'Europe entière en flammes. L'affaire de Constantinople eût été, de toutes façons, une occasion à ne pas négliger pour exciter à son propre avantage l'indignation du monde musulman.

Ensuite, l'état d'hostilité dans lequel la guerre avait trouvé les Etats balkaniques à son origine et dans lequel les laissait la paix, empêchait de dénouer le nœud gordien de Constantinople de la façon suivante, l'unique et la plus naturelle : une Confédération balkanique avec Constantinople comme siège de sa Diète. Cette idée, comprise au cours de tout le XIXe siècle comme étant dirigée principalement vers l'expulsion totale des Turcs de l'Europe, avait été reprise au XXe siècle en faveur de la Turquie elle-même, qu'on comprenait dans une confédération semblable (2) et lorsqu'en 1908 éclata la révolution jeune-turque, cette solution parut recommandable à quelques-uns (3) dans l'intérêt des grandes et petites puissances. En effet, si l'Empire ottoman était parvenu à accomplir sa rénovation « à l'euro-

(1) Certains faits nous portent à croire, toutefois, que le nouveau gouvernement de la Russie rouge, en matière de politique extérieure, ne dédaigne pas le programme traditionnel de la Russie sainte des tsars. Cf. A. Malvezzi, *op. cit.*, p. 68 et suiv.

(2) Cf. le projet d'un diplomate anonyme roumain : *Une Confédération orientale comme solution de la question d'Orient*, 1904.

(3) R Pinon, *op. cit.*, p. 464 et suiv.

péenne », les Etats balkaniques, à mesure que la Turquie se serait fortifiée en se rénovant, auraient dû renoncer à toute espérance d'agrandissements ultérieurs et il ne leur eût plus resté qu'à travailler à réaliser à l'intérieur tout le progrès possible; la constitution d'une confédération aurait facilité pour chacun cette réalisation. Par contre, le régime jeune-turc ne soutint pas du tout l'épreuve et les peuples chrétiens des Balkans purent, comme nous l'avons vu, avoir raison à eux seuls de la Turquie, dans la guerre de 1912-1913.

Une dernière circonstance encore, qui ne devait pas échapper à l'attention des puissances victorieuses, était celle des répercussions que la dépossession de Constantinople aurait pu avoir sur les populations musulmanes des colonies et du reste du monde. La solidarité musulmane, qui se révéla par des manifestations jusqu'alors ignorées à l'occasion de la guerre de Libye, manifestations qui se répétèrent durant la guerre balkanique, avait poussé la plus puissante association musulmane de l'Inde, l'*All India Muslim League,* à demander à l'Angleterre d'arrêter, après la victoire de Lule Burgas, la Bulgarie sur la voie de Constantinople et amené le Comité exécutif du Conseil musulman de toutes les Russies à protester, en juillet 1917, auprès du Ministre des affaires étrangères de la république des Soviets russes contre le protectorat proclamé par l'Italie sur l'Albanie (1). Il est vrai que l'Angleterre avait favorisé la rébellion du Shérif de la Mecque, Hussein Ibn Ali et sa proclamation comme Roi de l'Hedjaz (30 mai 1916) avec l'intention, notamment (2), de supplanter la suprématie du Sultan de Constantinople, de restaurer le khalifat arabe traditionnel et légitime et de faire du règne de Hussein la base de nouveaux rapports entre l'Europe et l'Islam. Mais le résultat dans le monde musulman ne répondit pas à l'attente et l'expulsion des Turcs des cités saintes de La Mecque et de Médine souleva des réprobations plutôt que des enthousiasmes (3).

(1) Cf. A. Malvezzi, *op. cit.*, p. 20 et suiv.

(2) L'autre intention, d'ordre militaire, fut de faire échouer l'attaque turque sur l'Egypte, en lançant sur le flanc de l'armée turque, en marche à travers la Syrie, un ennemi belliqueux comme les tribus de l'Arabie.

(3) Cf. sur ces points et leur documentation A. Malvezzi, *op. cit.*, p. 51 et suiv.

A. Pour tous ces motifs ou d'autres, il est de fait que les puissances alliées ne s'attardèrent pas un seul moment au problème de Constantinople et ne trouvèrent rien de mieux que d'y maintenir la capitale de l'Etat ottoman, en y respectant les droits et titres inhérents à cette situation, sauf la vague et obscure menace de modifier la décision susdite dans le cas où la Turquie « viendrait à manquer à la loyale observation des dispositions du présent traité ou des traités ou conventions complémentaires » (art. 36).

La question de Constantinople reste ainsi plus ouverte que jamais et sa solution est encore une fois remise à plus tard. En reconnaissant à la Turquie la possession de la ville, les puissances alliées ont inséré dans cette reconnaissance une réserve qui, suivant la logique des événements historiques, prévoit l'expulsion possible des Turcs de ce dernier boulevard de leurs conquêtes en Europe. Et cela comme « sanction » de toute infraction, si minime qu'elle soit, aux obligations incombant à la Turquie, « notamment en ce qui concerne le respect des droits des minorités ethniques, religieuses ou de langue », « sanction » qui, si elle est considérée uniquement comme telle, peut paraître absolument disproportionnée, soit dans sa mesure, soit à cause de la facilité avec laquelle on peut y recourir, ou de l'emploi des prétextes qu'elle peut faire surgir, tandis que d'autre part, comme toutes les sanctions internationales, elle se ressentira, quand elle devra être appliquée, des incertitudes et des contestations sur les faits de nature à être allégués.

Un régime particulier a été en outre convenu pour Constantinople, régime commun aux autres ports orientaux déclarés *d'intérêt international* (Traité de Sèvres, partie XI, chap. II, art. 335 et suiv.), lequel impose l'existence auprès de tels ports de zones franches et de règles spéciales relatives à la navigation, aux droits et charges, aux travaux d'entretien et d'amélioration, aux différends entre les Etats intéressés.

Par contre, sur la question des Détroits, les puissances alliées n'ont pas cru devoir retarder davantage la solution qui, au point où en était arrivée la liquidation de la Turquie d'Europe, se présentait comme la plus rationnelle et la plus pratique : leur internationalisation sur la base du régime appliqué au canal de

ıez et leur administration par une Commission internationale ı type de la « Commission européenne » du Danube (1).

La question des Détroits, essentiellement connexe à celle de « indépendance et l'intégrité » de l'Empire ottoman, avait evé au rang de règle conventionnelle de droit international interdiction du passage par les eaux des Détroits à tous les ıvires de guerre étrangers, aussi longtemps que la Turquie ait en état de paix. Cette interdiction constituait une *ancienne utume,* que la Turquie avait mise en pratique et maintenue ıns l'intérêt exclusif de sa propre sécurité et dans la sphère sa souveraineté territoriale, sans rencontrer de résistances 'aucune sorte (elle avait obtenu de l'Angleterre une reconnaisıce formelle de ce principe dans le traité de paix du 5 janer 1809).

Il en fut ainsi jusqu'au moment où l'Empire ottoman, étant evenu de moins en moins capable de se défendre et le maintien son *statu quo* étant passé d'autre part à l'état de question 'intérêt général européen, vu l'impossibilité de concilier les ıtérêts en opposition, à la suite de la nouvelle crise égyptienne 1839 et de la nouvelle tentative de la Russie (qui se prévalait l'article 1 du Traité d'Unkiar-Skélessi du 18 juillet 1833) 'imposer sa protection à la Turquie, l'interdiction prémentionée fit l'objet du traité du 13 juillet 1841 entre la Turquie et s grandes puissances européennes, pour être reproduite ısuite dans l'annexe I du Traité de Paris du 30 mars 1856, dans Traité de Londres du 14 mars 1871 et dans le Traité de Berlin ı 13 juillet 1878.

En ce qui concerne la navigation marchande, l'ancienne interction de cette dernière, fondée sur l'appartenance de toutes les ètes de la mer Noire à la Turquie, donna peu à peu lieu à des ncessions particulières (2) et par le Traité d'Andrinople

(1) Kamarowski proposait quelque chose de semblable en 1888 (voir dans cette evue, vol. XX, p. 141) et la solution adoptée par le traité de Sèvres a été proposée u de temps auparavant par C. Phillipson et A.-N. Buxton, *The question of e Bosphorus and Dardanelles,* Londres, Stevens and Haynes, 1917, p. 236. Voir général, pour l'internationalisation des détroits et canaux, le rapport rédigé ur la Conférence neutre de Stockholm en 1916 par Laun, *Die Internationalirung der Meerengen und Kanäle* (avec un projet de traité annexé), La Haye, 1918.

(2) Cf. par exemple l'article 11 du traité de Koutchouk-Kainardji du 9/21 juillet 74 avec la Russie; l'article 2 du traité de paix avec la France du 25 juin 1802;

(2/14 septembre 1829, art. 7) elle fut abolie et remplacée par le libre passage pour les navires marchands de toutes les puissances amies. De même, l'interdiction de traverser les Détroits pendant la nuit, mesure politique inutile maintenue par la Turquie dans le but de garantir la capitale contre l'arrivée par surprise d'un navire de guerre, fit place d'abord à une exception en faveur des navires postaux du Lloyd autrichien de Trieste et de la Compagnie des Messageries impériales de France, puis fut totalement supprimée à la suite d'une demande qu'adressèrent à la Turquie les représentants étrangers à Constantinople par une note du 27 novembre 1867.

Ainsi donc, suivant le Traité de Sèvres (art. 37-61 et annexe, §§ 1-6), les détroits des Dardanelles et du Bosphore, y compris la mer de Marmara : 1° doivent rester ouverts en tout temps à tous les navires et aéronefs militaires et marchands sans distinction de pavillon ; 2° ne peuvent être mis en état de blocus ; 3° il ne peut être fait aucun acte d'hostilité dans toutes les eaux comprises dans un rayon de 3 milles au large de l'entrée des Dardanelles du côté de la Méditerranée et de l'entrée du Bosphore du côté de la mer Noire ; 4° les navires de guerre des Etats belligérants ne peuvent s'approvisionner au delà du strict nécessaire pour atteindre le port le plus voisin, ni compléter, ou accroître leur armement, ni embarquer ou débarquer des troupes, des munitions ou du matériel de guerre, ni, sauf le cas de relâche forcée, séjourner plus de vingt-quatre heures et doivent traverser le plus rapidement possible ; 5° un intervalle de vingt-quatre heures est imposé entre le passage de deux navires ennemis ; 6° les prises des belligérants sont soumises aux mêmes conditions que leurs navires de guerre ; 7° une commission est instituée sous le nom de « Commission des Détroits » avec un pavillon, un budget et une organisation propres. Son autorité s'étend à la zone maritime spécifiée et dans les limites desquelles le gouvernement turc et le gouvernement hellénique délèguent en conséquence, pour les eaux et les côtes qui les concernent respectivement, tout pouvoir d

la note en date du 17 juillet 1806 du ministre turc au chargé d'affaires de Prusse, etc. Voir K. Strupp, *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts*, 191 vol. I, p. 280.

ntrôle à la dite Commission pour l'application des disposi-
ons prémentionnées. La Commission est composée d'un
présentant de chacune des puissances alliées, ainsi que des
tats-Unis d'Amérique, dans le cas et à partir du jour où ceux-ci
oudront y participer, de la Russie, de la Bulgarie et de la
urquie, dans le cas et à partir du jour où celles-ci deviendront
iembres de la Société des Nations. Les représentants des « prin-
pales » puissances alliées et associées, y compris éventuelle-
ient la Russie, auront chacune deux voix; les autres une. La
résidence de la Commission est exercée pour deux ans, à tour
e rôle, par ceux de ses membres ayant droit à deux voix.

Parmi les points du Traité de Sèvres dont la revision a été
roposée est comprise également la reconnaissance d'une posi-
ion plus importante à accorder à la Turquie au sein de la Com-
iission des Détroits; ce sera une position égale à celle des
principales»puissances ou quelque autre satisfaction d'amour-
ropre, résultant du fait que Constantinople est encore la capi-
ale de l'Etat turc. La convention relative au canal de Suez
enait compte de ces égards naturels dus à l'Etat territorial en
onférant au Sultan entre autres certains pouvoirs, qui par
'article 109 du Traité de Sèvres sont passés actuellement à l'An-
leterre.

Les fonctions de caractère administratif de la « Commission
les Détroits », comprenant les pouvoirs nécessaires en matière
le réglementation, de finances et de police, sans exclure la
olice sanitaire, tendent à assurer la sécurité et l'amélora-
ion de la navigation dans les eaux délimitées plus haut.

Pour le cas où la Commission considérerait qu'il est fait
obstacle à la liberté de passage dans les Détroits ou qu'une
action extérieure la menace, elle informera les représentants à
Constantinople des trois puissances alliées, Angleterre, France
et Italie, qui, aux termes de l'article 178 et en vue de garantir
la liberté des Détroits, se sont vu conférer le pouvoir d'y main-
tenir des forces d'occupation et les dits représentants s'enten-
dront avec les commandants navals et militaires de ces forces
sur les mesures à prendre.

Trois mois après l'entrée en vigueur du Traité de Sèvres doit
être accomplie (Partie V, chap. VII et VIII, art. 177-180) la

démilitarisation des Détroits dans toute la zone déterminée par l'article 179 et qui, du côté de l'Europe, va de Karakali sur le golfe de Xeros à un point sur la mer Noire à 7 kilomètres environ au nord-ouest de Podima, en passant par la crête du Kuru Dagh, coupant la route de Rodosto à Malgara, montant vers l'est-nord-est jusqu'à Yeni-Koï (qui reste dans la zone) et de là à la mer Noire en suivant la frontière de la Turquie telle qu'elle est indiquée à l'article 27 I 2°; du côté de l'Asie: depuis un point à déterminer par les « principales puissances alliées » entre le cap Dahlina et Kemer Iskele sur le golfe d'Adramid à un point de la mer Noire à deux kilomètres à l'est de l'embouchure de l'Akabadr, en passant le long des lacs Manias Göl, Abulliond Göl, Ismik Göl, Sabandja Göl. En outre, devront, dans cette zone et dans le même délai, être désarmés et démolis tous les travaux, fortifications ou batteries existant dans les îles de Lemnos, Imbros, Samothrace, Tenedos et Mithylène, appartenant à la Grèce.

B. Une dernière question intéressant la Turquie d'Europe concernait les Iles de la mer Egée en possession de l'Italie et non encore évacuées, aux termes de l'article 2 du traité de paix de Lausanne, la condition suspensive mise par le dit article à l'accomplissement de cette évacuation n'étant pas encore remplie.

De plus, appartenaient à la Turquie les îles de Tenedos, Imbros et Castellorizo, qui parmi toutes les îles ottomanes de la mer Egée déjà occupées par la Grèce pendant la guerre balkanique de 1912-1913, devaient lui être restituées aux termes de la décision des six grandes puissances européennes (1), qui avaient eu à se prononcer sur le sort de ces îles, conformément à l'article 5 du Traité de Londres du 17/30 mai 1913 et à l'article 15 du Traité d'Athènes du 1/14 novembre 1913, tandis que les autres îles, Lemnos, Samothrace, Mithylène, Samos et Nikaria, étaient attribuées à la Grèce. Le Traité de Sèvres con-

(1) Cf. la note collective par laquelle cette décision fut communiquée les 13 et 14 février 1914 respectivement au gouvernement grec et au gouvernement turc dans K. Strupp, *La situation internationale de la Grèce* (1821-1917), Zurich, Documents, n° CII, p. 252.

ient la confirmation de cette attribution et la renonciation de a Turquie, en faveur de la Grèce, à ses droits sur les îles d'Imros et de Tenedos (art. 84) et, en faveur de l'Italie (art. 122), ses droits sur les îles occupées du Dodécanèse, ainsi que sur es petites îles qui en dépendent et sur l'île de Castellorizo, qui ait partie du Dodécanèse (1).

5. Jusqu'à présent, le Traité de Sèvres n'a eu, disons-le, qu'à enregistrer une série de renonciations juridiques de la Turquie, sur lesquelles avaient anticipé les événements. Il convient d'y ajouter la renonciation aux droits sur l'île de Chypre et la reconnaissance de son annexion à l'Angleterre, proclamée par celle-ci e 5 novembre 1914 (articles 115-117).

L'objectif essentiel du traité, comme de tout traité conclu à la suite d'une guerre quand celle-ci n'aboutit pas à la suppression de l'Etat vaincu, à savoir le rétablissement de la paix avec ce dernier et la réglementation de ses nouvelles conditions d'existence, devait donc se concrétiser particulièrement dans les dispositions relatives à l'Asie Mineure. Ici la question territoriale des limites comprenait une question primordiale: celle de savoir s'il fallait respecter ou non le principe de nationalité en faveur de l'Etat turc, après l'avoir invoqué contre lui.

C'est comme nation de l'Asie Mineure qu'est destinée désormais à vivre exclusivement la Turquie et tel est l'objet des revendications les plus acharnées du gouvernement insurrectionnel d'Angora, lorsque celui-ci poursuit la revision de la frontière méridionale de l'Asie Mineure ainsi que de la frontière orientale et exige que Smyrne et le territoire qui en dépend soint replacés sous la souveraineté turque.

Le principe de la revision du Traité de Sèvres a été en fait définitivement établi par la Conférence de Londres de février-mars dernier. Ajoutons que pour la Thrace orientale également il a été allégué un motif de restitution, sur la base du principe des nationalités et une première proposition de la Conférence de Londres a recouru au remède de l'enquête pour élucider, con-

(1) Parmi les questions touchant aux rapports entre l'Italie et la Grèce, le sort définitif de ces îles a fait l'objet de longues négociations et d'un accord conclu à la fin août 1920, lequel n'intéresse pas notre présent exposé.

formément à la prédominance ethnique, au regard de la Grèce et de la Turquie, non seulement la question de Smyrne, mais aussi celle de la Thrace. Mais cette dernière, faisons-le observer, n'a de raison d'être que si et aussi longtemps que Constantinople reste à la Turquie. Le caractère provisoire de cette solution, qui résulte évidemment du Traité de Sèvres lui-même ainsi que de toute l'histoire de la question d'Orient, atténue beaucoup la valeur de l'élément ethnique comme élément décisif dans la question de la Thrace. Par contre, il n'en est pas de même pour les autres questions territoriales de l'Asie Mineure, où la Turquie doit vivre et quelle que soit la forme définitive que prendra le traité de paix, celui-ci s'annonce jusqu'à présent comme devant être très différent du traité signé à Sèvres, surtout dans la zone de Smyrne.

Une série importante d'autres dispositions du Traité de Sèvres, dans cette partie, concernent la reconnaissance des autres nationalités de l'Asie Mineure, déjà éveillées à la conscience d'elles-mêmes depuis plus ou moins longtemps, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de le signaler et auxquelles est garantie l'indépendance, avec ou sans réserves. Il s'agit pour l'instant d'une simple esquisse, dont les développements sont abandonnés au travail de commissions particulières, à la sanction de traités ultérieurs, au cours des événements et aux destinées des peuples intéressés eux-mêmes.

Ainsi au Kurdistan, délimité approximativement par l'Euphrate, la frontière méridionale de l'Arménie et la frontière septentrionale de la Turquie avec la Syrie et la Mésopotamie, telle qu'elle est indiquée à l'article 27 II, 2° et 3°, une Commission composée de trois membres, nommés respectivement par l'Angleterre, la France et l'Italie, doit préparer un règlement d'autonomie locale, que le gouvernement turc s'engage à accepter et qui peut se transformer en pleine indépendance si le peuple kurde en fait la demande au Conseil de la Société des Nations et si celui-ci en reconnaît le fondement (art. 62-64).

L'Arménie est reconnue comme Etat libre et indépendant; la détermination de sa frontière avec la Turquie dans les vilayets d'Erzeroum, Trébizonde, Bitlis et Van est soumise à l'arbitrage du président des Etats-Unis d'Amérique et la détermination de

a frontière avec l'Azerbaïdjan et la Géorgie (art. 88-93) à un ccord direct avec les Etats intéressés ou, à défaut de celui-ci, la décision des « principales puissances alliées ».

La Syrie, la Mésopotamie, la Palestine sont constituées en Etats (art. 94-97), mais avec le lien d'un de ces « mandats » réés par l'article 22 du Pacte de la Société des Nations (al. 4) t qui constituent une espèce de protectorat de la part d'un Etat civilisation avancée sur des Etats non considérés encore comme ptes à se gouverner eux-mêmes. De plus, la Palestine, conformément à une déclaration faite le 2 novembre 1917 par le gouvernement anglais et acceptée par les autres puissances alliées, loit favoriser l'établissement d'un centre national pour les sraélites (art. 95).

Finalement, la reconnaissance du royaume de l'Hedjaz (art. 98-100) assure à la nation arabe un Etat particulier, absoument libre et indépendant.

6. Ce rapide coup d'œil sur les clauses politiques du Traité le Sèvres nous amène à conclure que tandis que celui-ci a eu l'une part la mission de liquider *formellement* certaines situaions du passé, qui constituaient déjà un poids mort dans les rapports de la Turquie avec les puissances européennes, il lui était, d'autre part, réservé d'accomplir une œuvre hautement constructive des plus délicates et difficiles.

Sous le premier aspect son œuvre a dû renoncer à une solution définitive de la question de Constantinople, mais nous en avons vu les raisons qui militent à sa décharge et, d'autre part, on ne saurait contester qu'on ne se soit acheminé, par l'internationalisation des Détroits et par l'extension à Constantinople du régime qualifié des ports d'*intérêt international,* vers pareille solution sous sa forme la mieux appropriée.

Quant à l'autre aspect, où il s'agit en grande partie de problèmes nouveaux dont les données se dégagent à peine, disons que ce n'eût pas été un mérite médiocre que d'en fixer, avec un juste sens de la réalité, les points de repère. Nous n'hésitons pas à reconnaître au Traité de Sèvres ce mérite, d'autant plus volontiers que la critique et l'ironie se sont exercées plus facilement à son égard en raison du fait que l'encre avec laquelle il avait

été écrit n'était pas encore sèche que déjà ses propres auteurs proclamaient la nécessité de le reviser. La revision projetée ne nous contrarie pas. Elle concerne exclusivement l'amélioration des conditions de vie de l'Etat turc, maintenant que celui-ci, par le mouvement kémaliste, a montré qu'il possédait une vitalité ignorée au premier moment du peuple turc lui-même, ce qui a fait apparaître certaines erreurs de jugement de quelques grandes puissances. Celles-ci, — un peu par cet esprit de vengeance dont tout vainqueur se dépouille difficilement, un peu parce qu'elles estimaient presque finie, à l'image de la Turquie d'Europe, la Turquie elle-même et parce qu'elles considéraient comme peut-être possible, à brève échéance et sur les injonctions de l'Europe, le passage du Khalifat des mains d'un souverain turc à celles d'un souverain arabe, — n'ont pas tenu compte autant qu'il le fallait de certaines exigences indéniables.

Néanmoins, à part cela, le reste du vaste programme confié au Traité de Sèvres, en ce qui concerne la solution des multiples questions touchant à l'Asie Mineure, ne peut être considéré comme manqué. Rappelons-nous que jusqu'à la veille de la guerre, les puissances européennes ne voyaient les questions de la Turquie d'Asie que sous un seul mirage, comme il en avait été un siècle auparavant pour la Turquie d'Europe : le *partage* à leur profit exclusif. Ce point de vue est abandonné et si un large champ est encore ouvert dans ces territoires à l'influence et à l'action européennes, celles-ci n'auront qu'un caractère économico-financier et seront subordonnées, pour être fécondes, au plein consentement des gouvernements locaux, ce dont nous avons un exemple dans l'accord général conclu le 12 mars 1921 par le ministre italien des affaires étrangères avec la Turquie.

Les nationalités que le Traité de Sèvres a juridiquement reconnues ne trouveront certes pas d'un coup leur équilibre. Celui-ci se réalisera probablement avec peine à travers des luttes et des difficultés, dont certaines peuvent être entrevues dès à présent et qui ne seront pas moindres que celles auxquelles se heurtèrent les nationalités balkaniques, mais c'est dans cette voie que l'avenir travaillera désormais. Les profonds bouleversements opérés par la grande guerre dans l'opinion publique du

monde sont tels que des guerres tendant à fouler aux pieds certaines nationalités seront difficilement tolérées et la politique des puissances européennes, ne pouvant rétrograder, devra s'adapter aux nouvelles conditions créées en Asie Mineure.

Parmi ces nationalités, le peuple turc, arbitre de son propre avenir, trouve également sa place. Ramassé dans ses nouvelles frontières, il pourra mieux y tendre et préparer l'ambiance pour l'abolition de ce régime des capitulations, considéré à juste titre comme une marque d'infériorité, dont il doit toutefois mériter l'abolition, les « principales puissances alliées » l'ayant mise à l'étude en réservant pour l'avenir l'époque de sa suppression (art. 136).

Maintenant que la Turquie d'Europe est finie et que la succession de son empire asiatique est réglée dans ses grandes lignes, la question d'Orient, dans son ancienne signification, peut être considérée comme résolue. Mais au-dessus et au delà de cette signification, elle en revêt une autre, toujours actuelle et éternelle, qui peut se définir le problème des rapports du monde chrétien avec le monde islamique, problème qui, caractérisé jusqu'à présent par une lutte acharnée poursuivie pendant plus de treize cents ans, ne paraît pas devoir se résoudre, comme M. Driault l'a cru, par la ruine totale de la puissance islamique.

Nous voyons plutôt apparaître à l'horizon une renaissance de cette dernière, grâce aux forces nouvelles et aux ambitions d'un Etat national arabe. L'avenir dira si le Khalifat reviendra à celui-ci ou restera à la Turquie. Quoi qu'il en soit, ce qui ne semble pas improbable, c'est que la question d'Orient ait dans un prochain avenir comme trame la *coopération* des deux mondes jusqu'à présent en opposition, solution qui sera imposée par l'intérêt des puissances européennes ayant plus ou moins de colonies peuplées par des Musulmans et par les tendances du temps.

LE RÈGLEMENT DE LA QUESTION DE DANTZIG

PAR

Charles DE LANNOY

Professeur à l'Université de Gand, Membre du Conseil colonial

---

Dans le monde actuel, un Etat ne peut être pleinement souverain et indépendant s'il n'a un accès à la mer. La Serbie était dans l'impossibilité d'utiliser ses capacités économiques sans le bon vouloir de ses voisins parce qu'il lui manquait une voie de communication avec le dehors dont elle eût la libre disposition. La Suisse, malgré les avantages exceptionnels que lui donne sa position géographique au point de jonction de plusieurs grands Etats, a éprouvé maintes fois les inconvénients de n'avoir pas de frontières maritimes. En temps de paix, elle dut par exemple tenir un large compte des exigences allemandes dans l'organisation de ses voies ferrées. Lors de la dernière guerre, elle fut pour le ravitaillement de sa population à la merci de la France et de l'Italie.

Résolue à reconstituer la Pologne, l'Entente reconnut qu'elle n'en pouvait faire un Etat viable sans lui donner un débouché dans la mer Baltique. Le moyen pratique de le lui procurer était de lui assurer la libre disposition de la Vistule. La chose était relativement facile en ce qui concerne le cours du fleuve. Les bords de la Vistule sont habités par des populations en majorité polonaises qu'on pouvait sans difficulté placer sous la souveraineté de la Pologne. Tout au plus, à l'égard de certaines d'entre elles, assez fortement germanisées, devait-on, pour respecter les principes wilsoniens, procéder au préalable à une consultation du peuple au moyen d'un referendum dont l'issue ne semblait pas douteuse. En toute hypothèse, la rive gauche

entière pouvait être attribuée à la Pologne, ce qui suffisait à lui assurer la liberté de navigation sur le fleuve [1].

Des difficultés sérieuses n'existaient que pour l'attribution de l'embouchure. La ville de Dantzig dont le port dessert le bassin de la Vistule, est nettement allemande. Malgré le peu de confiance que méritent en général les statistiques des phénomènes religieux, raciques ou linguistiques, il est certain que l'élément polonais est de loin inférieur à l'élément germanique tant au point de vue du nombre qu'à celui du rôle économique.

Pouvait-on sacrifier la population allemande de la ville et du pays qui l'environne en considération du besoin que la Pologne avait de Dantzig? Les rédacteurs du Traité de Versailles ne le crurent pas. Ils n'eurent pas égard aux arguments historiques des Polonais, suivant lesquels Dantzig (Gdansk) ne doit pas être *donné,* mais *rendu* à la Pologne dont il a fait autrefois partie. Ils cherchèrent par un artifice à concilier le respect des principes qu'ils prétendaient défendre avec les intérêts polonais. Le moyen qu'ils employèrent fut de détacher Dantzig et son territoire du Reich allemand (art. 100) pour en faire une Ville libre placée sous la protection de la Société des Nations (art. 102), mais rattachée à la Pologne au point de vue économique (art. 104) [2].

La Société des Nations n'étant pas en état d'exercer elle-même le protectorat que l'article 102 lui attribue, le Traité de Versailles en délègue au gouvernement polonais les principales attributions, notamment la conduite des affaires extérieures de la Ville libre, ainsi que la protection de ses nationaux à l'étranger (art. 104, 6°).

Le système politique imaginé par les auteurs du traité exigeait pour entrer en pratique, d'abord l'organisation du gouvernement de l'Etat dantzikois, ensuite le règlement des rapports entre cet Etat et la Pologne. L'article 103 confie à des représentants de la Ville libre, régulièrement désignés, le soin

(1) Cf. sur la même question C. Piccioni, « Le statut international de Dantzig », dans la *Revue générale de droit international public* janvier-avril 1921.

(2) On a sans raison apparente attribué à la ville libre un territoire beaucoup plus étendu que ne l'exigeait le but poursuivi. La superficie de l'Etat de Dantzig est à peu près celle du Grand-Duché de Luxembourg. Sa population est d'environ 300,000 habitants.

d'élaborer, d'accord avec un haut commissaire de la Société des Nations, la constitution de la Ville. L'article 104 stipule qu'une convention, dont les principales puissances alliées et associées s'engagent à négocier les termes et qui entrera en vigueur en même temps que sera constituée la Ville libre de Dantzig, interviendra entre le gouvernement polonais et ladite Ville libre en vue :

1° De placer la Ville libre de Dantzig en dedans des limites de la frontière douanière de la Pologne et de pourvoir à l'établissement d'une zone franche dans le port;

2° D'assurer à la Pologne, sans aucune restriction, le libre usage et le service des voies d'eau, des docks, bassins, quais et autres ouvrages sur le territoire de la Ville libre nécessaires aux importations et exportations de la Pologne;

3° D'assurer à la Pologne le contrôle et l'administration de la Vistule et de l'ensemble du réseau ferré dans les limites de la Ville libre, sauf les tramways et autres voies ferrées servant principalement aux besoins de la Ville libre, ainsi que le contrôle et l'administration des communications postales, télégraphiques et téléphoniques entre la Pologne et le port de Dantzig;

4° D'assurer à la Pologne le droit de développer et d'améliorer les voies d'eau, docks, bassins, quais, voies ferrées et autres ouvrages et moyens de communication ci-dessus visés, et de louer ou acheter, dans des conditions appropriées, les terrains et autres propriétés nécessaires à cet effet;

5° De pourvoir à ce qu'aucune discrimination soit faite, dans la Ville libre de Dantzig, au préjudice des nationaux polonais et autres personnes d'origine ou de langue polonaise;

6° De faire assurer par le gouvernement polonais la conduite des affaires extérieures de la Ville libre de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers.

* * *

Un éminent professeur, M. Pillet, a fait remarquer que le Traité de Versailles ne répond pas à la conception qu'on se fait d'un traité en droit des gens. Il contient de multiples dissertations et dispositions qui ne sont nullement à leur place dans la

convention destinée à clore la guerre entre les puissances alliées et l'Allemagne. Cette observation est de mise à propos de la section XI du traité dont il vient d'être question. Qu'ont à faire dans le traité les articles 103 et 104 dont le premier règle la façon dont la constitution de la ville libre sera élaborée, dont le second énumère les points sur lesquels portera la convention à conclure entre la ville libre et la Pologne? L'intention des rédacteurs n'était évidemment pas de donner à l'Allemagne un prétexte pour intervenir dans les affaires de Dantzig. C'est pourtant à ce résultat qu'ils aboutissent. Du moment que les concessions imposées à Dantzig en faveur de la Pologne forment une des clauses du traité, elles en deviennent une des conditions et il est loisible à l'Allemagne, comme aux autres contractants d'en exiger la stricte observation et d'en faire dépendre l'accomplissement des obligations qu'elle a acceptées. Si l'on ne voulait pas rejeter les dispositions des articles 103 et 104 dans un acte spécial, il eût mieux valu les insérer dans le pacte de la Société des Nations, dans le voisinage de l'article 22 qui concerne les mandats coloniaux. Il eût été tout naturel qu'après avoir fixé le rôle de la Société des Nations dans l'exécution des mandats coloniaux, on définît sa mission comme protectrice d'Etats nouveaux créés par le traité.

* * *

Dans l'établissement du système politique nouveau qu'elles projetaient pour Dantzig, les principales puissances alliées et associées, rédactrices du Traité de Versailles, ont procédé de la même manière que pour les colonies. Elles se sont fait céder par l'Allemagne le territoire qui devait constituer l'Etat de Dantzig, comme elles lui imposaient l'abandon de ses colonies à leur profit. Elles ont arrêté l'emploi qu'elles feraient de ce territoire, comme elles ont déterminé celui qu'elles voulaient faire des colonies. Elles ont au moyen du premier constitué une Ville libre, elles ont confié les autres en gestion à différentes puissances qu'elles jugeaient particulièrement qualifiées pour cette mission. Cette tâche accomplie, elles ont renoncé à exercer elles-mêmes les attributions nécessaires à l'exécution de leurs décisions et ont confié ces attributions à la Société des Nations. Les

puissances qui ont reçu des colonies en gestion exercent leur tutelle en qualité de mandataires et au nom de la Société. De même, la ville de Dantzig est « placée sous la protection de la Société des Nations » et non sous celle des principales puissances alliées ou associées. Ces dernières ne se sont donc réservé que la fondation, la création de l'entreprise, elles en ont cédé la direction, la défense et la surveillance à une déléguée, la Société des Nations. A vrai dire, la tâche de celle-ci empiète à certains égards sur la leur. Ainsi, par l'article 102, elles s'engagent à constituer Dantzig en Ville libre. Néanmoins, c'est à un haut commissaire de la Société des Nations qu'est attribué le soin de surveiller l'élaboration de la constitution de la ville par les représentants de celle-ci. Comment séparer dans la pratique et même idéalement l'acte de « constituer » un Etat et celui d'établir sa « constitution », c'est-à-dire la forme de son gouvernement. Un Etat, par définition, n'existe que lorsqu'il a un gouvernement, c'est alors seulement qu'il est « constitué ». Cette absence d'une limite logiquement établie entre la compétence des puissances alliées et associées et celle de la Société des Nations fut plus d'une fois la source de difficultés.

* * *

Le Traité de Versailles conclu, les principales puissances alliées et associées avaient une double tâche à remplir. La première était aisée. C'était de désigner un haut commissaire qui, assisté d'un membre nommé par l'Allemagne et d'un autre nommé par la Pologne, fixerait « sur place la ligne frontière du territoire..., en tenant compte autant que possible des limites communales existantes ». La seconde était beaucoup plus délicate. Elle consistait à négocier les termes de la convention qui devait intervenir entre la Pologne et Dantzig pour régler leurs relations politiques et économiques dans le sens de l'article 104 du traité dont nous avons donné plus haut le texte. Une Conférence des ambassadeurs des principales puissances fut chargée d'arrêter de commun accord avec les plénipotentiaires des deux Etats intéressés les termes de la convention. L'entente fut difficile à établir. Après de laborieuses négociations qui durèrent du 8 au 21 octobre 1920, les ambassadeurs coordonnant deux pro-

ets rédigés l'un par Dantzig, l'autre par la Pologne, dressèrent un projet définitif qu'ils soumirent à l'avis des intéressés. Dantzig l'accepta. La Pologne refusa de le signer parce qu'elle n'y trouvait pas la garantie qu'elle aurait libre accès à la mer, c'est-à-dire liberté complète en ce qui concerne ses relations commerciales extérieures. Un texte nouveau fut élaboré qui recueillit enfin l'adhésion des deux parties. Il fut signé le 9 novembre 1920. Quelques difficultés ne tardèrent pas à s'élever sur l'interprétation de plusieurs clauses de cette convention. Une des plus importantes concerne l'obligation imposée à la Pologne de ne conclure aucun traité concernant la ville libre sans avoir, au préalable, consulté celle-ci. Dantzig entendait qu'aucun traité ne fût conclu avant qu'il n'y eût donné son assentiment par une loi et il avait inséré dans sa constitution un article stipulant qu'une loi était nécessaire pour la conclusion d'un traité. Par deux lettres en date des 17 et 24 janvier 1921, la Conférence des ambassadeurs estima que la prétention de Dantzig était injustifiée et elle invita le conseil de la Société des Nations, chargé de surveiller la rédaction de la constitution, de faire modifier l'article relatif à l'approbation des traités.

La Conférence des ambassadeurs n'intervint pas dans la rédaction des accords nécessaires à l'exécution de certains articles de la convention du 9 novembre 1920. Elle s'en remit de ce soin au conseil de la Société des Nations. Celui-ci, pour mettre un terme à des discussions qui menaçaient de s'éterniser, fixa aux parties une date extrême, le 31 juillet 1921, pour réaliser leur accord. Il est donc probable qu'au moment où notre article paraît, toutes les mesures préliminaires à la mise en vigueur de la convention du 9 novembre ont été prises.

Examinons brièvement les dispositions principales de cette convention. Elles sont de deux catégories, les unes d'ordre politique, les autres d'ordre économique.

Au point de vue politique, le Traité de Versailles résume dans la phrase suivante la situation de Dantzig vis-à-vis de la Pologne : « le gouvernement polonais « assurera » la conduite des affaires extérieures de la Ville de Dantzig, ainsi que la protection de ses nationaux dans les pays étrangers ». Il résulte à toute évidence de ce texte que la Ville libre n'a pas le droit de

légation et ne peut conclure de traités avec des pays étrangers, d'où la conséquence qu'elle ne peut avoir de corps diplomatique, ni accorder l'exequatur à des consuls étrangers. La convention est très stricte en ce qui concerne la représentation diplomatique. Elle n'autorise même pas Dantzig à entretenir un agent auprès du gouvernement polonais. Ce sera la Pologne qui aura à Dantzig un représentant diplomatique qui servira d'intermédiaire entre elle et la Ville libre (art 1er de la convention). Cette stipulation prive la Ville d'un moyen d'action sur le gouvernement polonais qui en certaines circonstances aurait pu lui être très utile.

Dans l'exercice de sa souveraineté extérieure, Dantzig est placé dans la situation d'un protectorat, mais, particularité toute nouvelle, ce n'est pas la puissance protectrice qui exerce les attributions de souveraineté extérieure de l'Etat protégé, c'est un tiers. Car, rappelons-le, Dantzig est placé sous le protectorat de la Société des Nations et non sous celui de la Pologne. Dans ces conditions, il fallait déterminer dans la convention la portée des termes suivants employés par le Traité de Versailles : « le gouvernement polonais assurera la conduite des affaires extérieures de Dantzig » (the conduct of the foreign relations). Cette expression voulait dire assurément que le gouvernement polonais aurait seul capacité, à l'exclusion du gouvernement de la Ville libre, pour conclure au nom de celle-ci un traité avec un Etat étranger. Mais cette « conduite des affaires extérieures » comportait-elle le droit de diriger la politique extérieure de Dantzig et de contracter en son nom, sans consulter son gouvernement ? La Conférence des ambassadeurs n'a pas voulu accorder à la Pologne un pouvoir aussi étendu. Elle n'a pas voulu non plus admettre, comme le souhaitait Dantzig, que les traités pour être valables devraient être approuvés par les autorités législatives de la ville. Elle adopta la combinaison suivante qui constitue une sorte de compromis entre ces deux dispositions : aucun traité ou accord international intéressant la ville libre de Dantzig ne sera conclu par le gouvernement polonais sans une consultation préalable avec la ville libre ; le résultat de cette consultation sera porté à la connaissance du haut commissaire de la Société des Nations près la Ville libre. Si les parties sont

n désaccord, le haut commissaire statuera, par application des principes généraux adoptés pour l'exercice du protectorat, sa décision étant d'ailleurs comme de règle sujette à appel devant le conseil de la Société des Nations. Les parties sont-elles d'accord, le haut commissaire a néanmoins le droit d'opposer son veto à tout traité concernant la ville, si le conseil de la Société des Nations estime que ce traité est en contradiction avec les stipulations de la convention du 9 novembre ou avec le statut de la Ville libre. Aucun délai n'est fixé dans la convention du 9 novembre pour l'exercice de ce veto. Le conseil de la Société des Nations dans sa session du mois de juin 1921 a décidé qu'il doit être formulé dans un délai maximum de trois mois (1).

Malgré la place importante qu'occupent les engagements financiers dans la politique extérieure des Etats, la convention du 9 novembre 1920 supprime en ce qui les concerne l'interdiction faite à Dantzig d'engager directement des négociations internationales. La Ville peut, sans passer par l'intermédiaire du gouvernement polonais, contracter des emprunts extérieurs à la condition de consulter au préalable ce gouvernement qui doit faire connaître sa réponse dans un délai de quinze jours (art. 7). En cas d'objection de sa part, le conflit est réglé suivant la procédure ordinaire soit par le haut commissaire, soit par le conseil de la Société des Nations (art. 39).

La convention du 9 novembre ne contient rien quant à la défense militaire de Dantzig. Le soin de régler ce point a été abandonné à la Société des Nations par une de ces anomalies fréquentes dans les décisions des principales puissances alliées ou associées.

Les clauses d'intérêt économique forment plus de la moitié de la convention. Elles ont pour objet principal de régler les relations douanières entre Dantzig et la Pologne et de garantir à ce dernier Etat la libre disposition des installations maritimes de la Ville.

En ce qui concerne le premier point, la Conférence des ambas-

(1) Il ne semble pas qu'on ait fixé le moment à partir duquel ce délai commence à courir. En tout cas, il ne se trouve rien concernant ce point dans le *Monthly summary of the League of Nations* n° 3, du 1er juillet 1921, qui rend compte des décisions prises à la session de juin.

sadeurs a lié le sort de Dantzig à celui de la Pologne : « les deux Etats constituent un seul territoire douanier soumis à la législation et au tarif douanier polonais » (art. 13). Rien n'oblige la Pologne à tenir compte dans sa politique douanière des intérêts particuliers de Dantzig. Cette disposition, draconienne dans sa forme, se justifie par l'exiguité du territoire de la Ville libre. La seule activité économique de Dantzig dont il y ait lieu de tenir compte est celle qui a le port pour centre ; or, le port n'a pour hinterland que la Pologne. Son avenir est associé à celui de ce pays. Les quelques industries dantzikoises qui pourront souffrir du nouveau régime trouveront un moyen d'échapper à son influence en se transportant dans la zone franche dont la convention prescrit le maintien.

Le fonctionnement de l'administration douanière à Dantzig se heurtera à de grosses difficultés par suite des différences politiques, linguistiques et monétaires entre les deux Etats constituant le territoire douanier.

Par respect pour la souveraineté dantzikoise, la Conférence des ambassadeurs a réservé à des agents de la ville libre la perception des taxes douanières. La Pologne n'a d'autre droit que de faire surveiller ces agents par des inspecteurs qui n'auront aucune autorité sur eux, ne pourront même pas leur adresser d'observations et devront se borner à transmettre des rapports à l'administration centrale des douanes de Pologne.

La différence des langues constitue une seconde et grosse difficulté. La Conférence des ambassadeurs eût été une fée si elle eût trouvé le moyen de la faire disparaître. N'étant pas une fée, elle s'est contentée de rendre les rapports plus aisés en obligeant la Ville libre à occuper dans le service des douanes un nombre suffisant de personnes connaissant la langue polonaise. Les formulaires seront établis en allemand et en polonais et pourront être remplis indifféremment dans l'une ou l'autre de ces langues.

Les moyens de paiement constituent une troisième source de difficultés. L'article 15 de la convention porte que « les droits de douane seront, au gré de la personne appelée à les acquitter, payés soit en monnaie dantzikoise, soit en monnaie polonaise ». Or, non seulement les unités monétaires diffèrent par leur

aleur métallique théorique, mais encore elles sont inégalement épréciées. Leur rapport varie journellement d'après les fluctuations d'un change erratique. La spéculation seule fixe ujourd'hui le cours du mark de Dantzig et de celui de Pologne. ussi leur cote présente-t-elle des dénivellements accentués et rusques qui rendent aléatoires les conversions monétaires ffectuées à échéance plus ou moins éloignée. Or, il est pratiuement impossible d'obliger l'administration dantzikoise et 'administration polonaise à apurer journellement leurs obligations financières réciproques. Mais la Conférence est peuttre allée un peu loin en ne prescrivant que des liquidations rimestrielles (art. 15). Il est certain que ces opérations ne eront pas faciles et donneront lieu à de nombreuses contesations.

L'article 36 porte que « la Pologne et la Ville libre de Dantzig 'engagent respectivement à entrer en négociations dès que les irconstances le permettront, sur la demande de l'une ou de 'autre, en vue d'unifier leurs systèmes monétaires. » C'est évilemment la solution désirable, mais sa réalisation n'est pas prohaine. Il faudra de longues années avant que la Pologne se rouve dans une situation économique qui permette une stabiliation du change, opération indispensable à la transformation lu régime monétaire. (1)

En ce qui concerne l'utilisation par la Pologne du port de Dantzig, le point délicat était de garantir les intérêts de la Pologne sans porter atteinte d'une manière trop directe à la souveraineté dantzikoise. La Conférence des ambassadeurs recourut en l'occurrence au procédé ancien, plus commode qu'efficace, qui consiste à confier l'administration de l'objet litigieux à un corps indépendant, constitué au moyen de représentants des parties en cause. Selon l'article 19, « il est créé, sous le nom de *Conseil du port et des voies d'eau de Dantzig*, un conseil composé, par parties égales, de commissaires polonais et de commissaires dantzikois, dont le nombre, de part et d'autre, n'excédera pas cinq, et qui seront choisis respective-

(1) L'Allemagne préconise naturellement la création à Dantzig d'une monnaie spéciale et non la substitution du marc polonais au marc allemand. Voir « Polnische oder eigene Währung », dans *Industrie und Hundelszeitung*, 8 juillet 1920, p. 1001.

ment par le gouvernement polonais et par la Ville libre parmi les représentants des intérêts économiques des deux pays. Le président de ce Conseil sera choisi d'accord entre le gouvernement polonais et le gouvernement de la Ville libre. A défaut d'accord, le haut commissaire sollicite le conseil de la Société des Nations de désigner un président de nationalité suisse. »

Si comme il est probable étant donnée la mentalité qui règne à Dantzig, les représentants de chacun des Etats votent en sens opposé, ce sera le président qui le plus souvent décidera. La convention lui prescrit cependant de s'efforcer de provoquer un accord et de ne prendre part au vote qu'après avoir épuisé tous les moyens de conciliation. En cas de partage des voix, sa voix emporte la décision.

* * *

L'article 103 du Traité de Versailles, conformément aux principes wilsoniens, abandonne aux représentants de la Ville libre le soin d'élaborer la constitution de leur ville sous réserve de l'approbation de la Société des Nations. Prussiens de caractère et de goûts, habitués aux méthodes allemandes de gouvernement, hostiles à la Pologne dont ils devenaient une dépendance économique, les Dantzikois rédigèrent leur constitution de façon à conserver à leur ville le mieux possible son caractère allemand, à la doter d'un gouvernement ferme et stable et à réduire autant qu'il dépendait d'eux les attributions d'ordre politique données à la Pologne... A ces fins, ils dénommèrent leur ville « la ville libre et hanséatique de Dantzig (freie und hansestadt Dantzig), déclarèrent l'allemand langue officielle, exigèrent une loi pour la ratification des traités avec d'autres Etats, chargèrent l'Etat de la protection des citoyens à l'étranger et confièrent le pouvoir exécutif à un collège de vingt-deux membres dont huit nommés pour douze ans et quatorze nommés à vie. Le caractère démocratique de la constitution n'apparaissait que dans l'article 4 où il est affirmé que tous les pouvoirs appartiennent à la nation, et dans les articles 6 à 24 qui confient l'exercice du pouvoir législatif à une assemblée de cent vingt personnes élues pour quatre ans au scrutin secret par tous les habitants âgés

le plus ds 20 ans. Rien n'y était prévu pour la protection de la minorité polonaise.

Cette constitution fut votée par l'assemblée populaire le 1 août 1920 et transmise au conseil de la Société des Nations. Par une résolution du 17 novembre suivant, celui-ci, tout en plaçant la constitution de Dantzig sous la garantie de la Société, réclama du gouvernement de Dantzig la modification de certains articles et l'insertion de quelques dispositions nouvelles. Il exigea des garanties pour la population polonaise, notamment en ce qui concerne l'emploi de sa langue dans l'enseignement et l'administration; la modification des textes relatifs à l'intervention de l'Etat de Dantzig dans la négociation des traités et la protection des nationaux à l'étranger, pour les mettre en harmonie avec la convention du 9 novembre 1920 concernant les relations de Dantzig avec la Pologne; l'adjonction, enfin, d'un texte stipulant que Dantzig ne pourra élever de fortifications, servir de base navale ou fabriquer des munitions et du matériel de guerre sans l'assentiment de la Société des Nations et d'un autre réservant à la Société l'approbation de la loi établissant les conditions requises pour être citoyen.

A la réunion du Conseil de la Société des Nations du mois de mars 1921, les pourparlers engagés entre le haut commissaire et le gouvernement de Dantzig pour modifier le texte de la constitution n'avaient pas encore abouti sur tous les points. Le vicomte Ishii, chargé de faire au conseil un rapport sur la question (10 mars 1921), émit l'avis que les modifications demandées n'étaient peut-être pas suffisantes; notamment, les représentants de la Société à Dantzig, avaient attiré l'attention sur ce point que les sénateurs chargés d'exercer le pouvoir exécutif étaient nommés pour un terme prolongé et n'étaient pas légalement obligés de démissionner au cas où l'assemblée populaire n'approuverait pas leur politique, de sorte qu'en fait le gouvernement était entre leurs mains et la volonté populaire pouvait être méconnue. Il convenait, selon eux, d'amender la constitution pour donner à l'organisation politique un caractère plus démocratique.

Le Conseil estima que la suggestion était sage et les négociations élargies portèrent sur la revision des articles de la consti-

tution concernant les pouvoirs du Sénat. Il ne fut pas facile de s'entendre. Au moment où nous écrivons (juillet 1921) l'accord n'est pas encore fait, mais le conseil de la Société des Nations a décidé que la clause suivante serait insérée dans la constitution : « Le président du Sénat et les sept sénateurs de carrière (Senatoren im Hauptamt) sont élus pour quatre ans par l'assemblée populaire. Les élections ne peuvent avoir lieu moins de six mois, ni plus de douze mois après le commencement du mandat d'une assemblée populaire constituée à la suite d'une nouvelle élection. Les sénateurs entreront en charge un an après le commencement du mandat de cette assemblée ». Ce texte paraît être le résultat d'une transaction. Le Conseil des Nations renonce à exiger que les sénateurs dirigeant les divers services publics soient responsables devant l'assemblée populaire et obligés de suivre dans leur politique les vues de la majorité de cette assemblée. Mais il obtient que la durée de leur mandat, fixée d'abord à douze ans, soit réduite à quatre ans. Leur situation sera donc intermédiaire entre celle des ministres des gouvernements parlementaires et celle des ministres de l'ancien empire allemand.

De tous les problèmes concernant Dantzig, un des plus délicat était celui de la défense et du maintien de l'ordre. On ne voulait pas donner à la Ville libre la faculté de se constituer une armée dont elle aurait pu éventuellement se servir pour résister à la Pologne ; on ne voulait cependant pas la laisser exposée à l'attaque du premier forban venu, ni lui refuser les moyens de défendre l'ordre public. Une solution ne fut trouvée qu'au mois de juin 1921. Il faut beaucoup d'indulgence pour lui reconnaître un caractère pratique. On imagine difficilement une circonstance où le système laborieux qui a été établi pourra fonctionner d'une manière satisfaisante. Il comporte les modalités suivantes : Conformément à une décision antérieure, le droit est refusé à Dantzig d'élever des fortifications. On ne peut, sur son territoire, fabriquer ou entreposer les armes, ni y faire passer des troupes ou du matériel de guerre. La Pologne, cependant, peut utiliser l'accès à la mer qui lui est accordé, pour introduire par Dantzig du matériel de guerre. Ainsi, se trouve tranchée la longue polémique soulevée au cours de l'été 1920 quand Dantzig,

sous prétexte de neutralité, prétendit s'opposer au passage par son territoire du matériel de guerre dont la Pologne avait besoin pour résister aux attaques russes (1).

En ce qui concerne la défense de la ville contre un ennemi intérieur ou extérieur, la résolution suivante a été adoptée :

« Le gouvernement polonais est particulièrement chargé, si les circonstances le requièrent et dans les conditions suivantes, de la défense de Dantzig sur terre, comme de maintenir l'ordre sur le territoire de la Ville libre, dans l'hypothèse où les forces de police se seraient montrées insuffisantes.

« A cette fin, le haut commissaire, si l'occasion s'en présente, demandera des instructions au Conseil de la Société des Nations et lui soumettra des propositions s'il le juge convenable.

« Le haut commissaire peut inviter le gouvernement polonais à assurer la défense de Dantzig ou le maintien de l'ordre dans certains cas prévus. Si le but envisagé a été obtenu à la satisfaction du haut commissaire, les troupes polonaises seront éloignées. Dans tous ces cas, le Conseil peut adjoindre pour collaborer avec la Pologne un ou plusieurs membres de la Société des Nations. En outre, il (le haut commissaire) présentera un rapport sur les mesures qu'il peut être nécessaire de prendre dans le cas susdit. »

Si nous comprenons bien ce texte alambiqué, le système est ainsi conçu :

La Pologne est chargée en ordre principal de la défense de Dantzig, mais elle doit agir suivant les instructions du Conseil de la Société des Nations que le haut commissaire lui transmet. Si la Pologne ne prend pas l'initiative d'une intervention, le haut commissaire peut la solliciter d'agir. En toute hypothèse, d'autres membres de la Société des Nations peuvent être appelés à collaborer avec la Pologne.

Qu'arriverait-il si la Pologne refusait d'intervenir ? D'autres membres de la Société des Nations pourraient-ils lui être substitués ? D'après le texte actuellement admis, il faut répondre par la négative, puisque les autres membres de la société ne peuvent

(1) Clunet (Edouard). « La ville libre de Dantzig et la Pologne devant le droit international conventionnel », dans le *Journal de droit international*, juillet-octobre 1920, fascicules 4 et 5, pp. 481-485.

qu'être « adjoints pour *collaborer* avec la Pologne ». Mais ce texte, comme beaucoup d'autres élaborés à Genève ne doit probablement être considéré que comme une sorte de directive ou de programme dont on fixera le sens exact d'après les circonstances. D'ailleurs, il reste à régler la défense maritime de Dantzig, d'une importance tout aussi grande que la défense terrestre. Aucune décision n'est encore prise sur ce point. Le Conseil a simplement chargé le haut commissaire d'étudier les moyens de créer dans le port de Dantzig, sans établir de base navale, un « port d'attache » pour les navires de guerre polonais. Quelle différence y a-t-il entre une base navale et un port d'attache pour navires de guerre? C'est là un point qui n'est sans doute pas d'une entière clarté pour les membres du Conseil, car dans le texte anglais qu'ils ont admis, ils ont employé l'expression française « port d'attache », signe évident qu'il s'agit d'une notion encore peu précise puisqu'elle n'a pas d'équivalent dans la langue de la première puissance maritime du monde.

* * *

La situation internationale de Dantzig n'est pas unique dans l'histoire contemporaine. Elle a au moins un précédent, celui de la République de Cracovie créée par le Congrès de Vienne de 1815. Ici comme là une ville est constituée en Etat souverain et placée sous un protectorat international. Dans les deux cas, l'indépendance économique est très limitée. Mais la situation juridique de Cracovie était meilleure que celle de Dantzig: elle était déclarée neutre et jouissait, théoriquement du moins, du droit de légation refusé à Dantzig. Les enseignements que nous livre l'histoire de la République de Cracovie ne sont cependant pas applicables à Dantzig pour plusieurs raisons, dont nous ne mentionnerons ici que la principale: c'est la façon différente dont le protectorat international y fut organisé. A Dantzig, les puissances protectrices sont représentées par un agent unique, le haut commissaire. A Cracovie, chacune d'elles avait son représentant. Constitué par des personnes qui avaient pour tâche essentielle de défendre les intérêts de l'Etat qui les avait nommées, le collège des commissaires de Cracovie se laissa guider dans sa conduite par des considérations auxquelles le

haut commissaire de Dantzig restera évidemment étranger. Les exigences des commissaires de Cracovie vis-à-vis des autorités légitimes de la République s'expliquent par des circonstances qui n'existent plus et ne se reproduiront pas. Du triste sort de la république polonaise, on ne peut rien augurer pour celui de Dantzig. Il n'en reste pas moins que cette dernière ville, tant par son statut international que par ses conditions d'existence, se trouve dans une situation qui n'a pas d'analogue dans le monde et a un caractère incontestablement artificiel. A-t-elle des chances de subsister telle qu'elle a été constituée? C'est ce que nous voudrions examiner dans ces dernières pages. La question a deux aspects: l'aspect économique ou celui des conditions matérielles d'existence de l'Etat, l'aspect politique ou celui du fonctionnement de ses institutions gouvernementales, dans lesquelles rentrent naturellement les institutions relatives à l'exercice du protectorat. Nous les aborderons successivement.

Conditions économiques. — L'union douanière de Dantzig et de la Pologne est conforme à la nature des choses. Les Dantzikois eux-mêmes l'ont reconnu quand il leur fut possible de le faire : quand, au début des temps modernes, ils furent les maîtres de leurs destinées, c'est de la Pologne qu'ils se rapprochèrent.

Vers l'an 1454, l'antique *Gedanum* des Goths scandinaves résolut de se détacher de l'ordre teutonique qui le gouvernait despotiquement depuis plus d'un siècle, sans l'avoir néanmoins dépouillé de ses immunités traditionnelles. Sentant le besoin d'un protecteur, la Venise du Nord, comme on a appelé Dantzig, fit choix du roi de Pologne à raison des anciennes relations qui existaient entre leurs deux territoires et de la connexité de leurs intérêts commerciaux. Le *diplôme d'incorporation* établi à Varsovie en 1454 plaça la ville sous la protection royale et l'engloba à titre définitif dans la monarchie polonaise. Malgré cet acte, Dantzig conserva les attributions d'un Etat souverain: droit d'administration intérieure, de battre monnaie, d'entretenir une armée, de faire la guerre sur terre et sur mer, de contracter des emprunts, d'exercer des représailles sous sa responsabilité. La ville exploite son port qu'elle peut ouvrir et fermer, perçoit

le droit d'ancrage et les autres revenus ordinaires et extraordinaires. Elle jouit du droit de transit et de libre commerce en Pologne. Pour prix de la protection que le roi lui accorde, elle lui doit chaque année un tribut de 2,000 ducats et elle accepte de recevoir un burgrave choisi par lui parmi six candidats qu'elle lui présente.

Il est assez difficile de qualifier la condition juridique que fait à Dantzig le diplôme d'incorporation. Il ne la transforme pas d'Etat souverain en protectorat, puisqu'il lui laisse le droit — dont elle usa — de conclure des traités et de faire la guerre, prérogatives inconciliables avec l'existence d'un protectorat. Il ne la joint pas à la Pologne par les liens de l'Union personnelle, puisque le roi de Pologne n'est pas et ne prétend pas être souverain de la ville. Il crée en somme une de ces situations si fréquentes autrefois qui sont en contradiction avec les principes actuels du droit public européen, et qui ne rentrent dans aucune des catégories juridiques adoptées par le Droit des gens (1).

A l'inverse de ce qui s'est passé au xve siècle, ce n'est plus l'intérêt de la ville, mais celui de la Pologne qui fit apparaître en 1919 la nécessité d'établir entre cet Etat et Dantzig des liens économiques. Mais, à cet élément près, la situation aux deux époques est la même. Au xxe siècle comme au xve siècle, Dantzig est une ville isolée. L'article 100 du Traité de Versailles en la détachant du *Reich*, l'a placée dans un position analogue à celle qu'elle occupait à la fin du moyen âge; aujourd'hui comme alors elle forme une communauté trop faible pour se défendre; elle dispose d'un territoire trop restreint pour suffire à ses besoins; elle a donc besoin ou de faire alliance avec un de ses voisins ou de se placer sous sa protection. Si elle ne considérait que ses intérêts matériels, c'est à la Pologne que devraient aller ses préférences. Elle en est la porte d'entrée et le débouché naturel. Se brouiller avec la Pologne équivaut pour elle à éloigner de son port la majorité du trafic. Les éléments géographiques qui conditionnent son activité économique ne se sont pas modifiés depuis le moyen âge. Et si les Dantzikois, laissés libres de choi-

(1) Sur les protectorats de Dantzig et de Cracovie, voir spécialement ENGELHARDT, *Les protectorats anciens et modernes*, 1896.

sir l'Etat auquel ils veulent être rattachés, n'envisageaient que leurs intérêts matériels, aujourd'hui comme au xve siècle, c'est à la Pologne qu'ils demanderaient d'être unis (1). Mais des raisons de sentiment, de langue, de culture interviennent qui contredisent les affirmations de la géographie économique et rejettent Dantzig vers l'Allemagne. Les choses étant telles, le régime politique imposé à Dantzig est-il bien solide?

Conditions politiques. — Les auteurs du traité de Versailles se sont proposé cette tâche assurément difficile: imaginer un système politique qui permette à la Pologne d'utiliser en toute sécurité le port de Dantzig sans que cependant la ville lui appartienne. Ils ont résolu le problème en faisant de Dantzig un Etat désarmé, privé de la capacité de traiter avec l'étranger et placé sous la protection de la Société des Nations. Mais celle-ci est dépourvue des organismes propres à user des droits que le régime du protectorat lui assure. Sa protégée n'est pas armée militairement, mais elle ne l'est pas davantage; sa protégée ne peut avoir d'institutions propres à traiter avec l'étranger, mais elle-même n'en a pas dont elle puisse lui procurer les services. La seule manifestation effective de puissance qu'elle ait été capable de donner, c'est de placer à Dantzig un représentant, le haut commissaire, qui y remplit, suivant le cas, le rôle d'un conseiller ou d'un arbitre. On a vu dans les pages précédentes différents cas où son intervention est spécialement prévue. Mais, en outre, l'article 39 de la Convention du 9 novembre 1920 entre Dantzig et la Pologne lui confère un rôle général d'arbitre: « Tout différend qui viendrait à s'élever entre la Pologne et la Ville libre au sujet du présent traité ou de tous autres accords, arrangements et conventions ultérieurs ou de toutes questions touchant aux relations de la Pologne et de la Ville libre sera soumis à la décision du haut commissaire, qui, s'il l'estime nécessaire, renverra l'affaire au Conseil de la Société des Nations. » Mais ce haut personnage est aussi désarmé que

(1) Les spéculateurs considèrent l'union économique de Dantzig à la Pologne comme favorable pour la ville. On en voit la preuve dans le fait que le prix des terrains à monté à Dantzig après l'armistice, tandis qu'il a baissé dans les autres ports allemands. ASKENAZY (S). *Dantzig et la Pologne*, Paris 1919, p. 164.

ses mandants, il n'a aucune force à sa disposition pour imposer le respect de ses décisions ou appuyer l'efficacité de ses conseils. D'ailleurs, dans tous les cas, sa décision peut être frappée d'appel devant le Conseil de la Société des Nations. Son autorité morale, la seule qu'il possède, est de ce chef, singulièrement diminuée. Pour tous les actes nécessaires soit à la défense du territoire, soit au maintien de l'ordre, soit à l'exercice de la souveraineté extérieure de Dantzig, le Conseil de la Société des Nations, comme son représentant le haut commissaire, doit faire appel aux services d'un Etat, la Pologne. Comment celui-ci les prestera-t-il? Sera-t-il un associé docile, oubliant ses propres intérêts pour servir ceux de la Société? Ecoutera-t-il les conseils qui lui seront donnés ou prétendra-t-il suivre ses propres inspirations? Appelé à intervenir, dosera-t-il son intervention à la mesure qui lui sera prescrite? S'il se montre indépendant, s'il prétend suivre son bon plaisir, par quel moyen le contraindra-t-on à la soumission?

D'un autre côté comment les conseils ou les ordres du protecteur, comment l'intervention de l'Etat polonais seront-ils acceptés ou subis par l'Etat protégé, la Ville libre? Celle-ci n'a pas témoigné jusqu'ici d'un bien vif désir de faciliter la tâche du haut commissaire. Elle lui a résisté autant qu'elle a pu quand il s'est agi de faire passer par son port des munitions pour la Pologne durant l'été de 1920; plus récemment elle a menacé de s'opposer au débarquement des troupes alliées envoyées pour défendre les intérêts polonais en Silésie. Elle a en toutes circonstances manifesté ses sentiments allemands. C'est d'une vieille appellation germanique, ville de la Hanse, qu'elle avait voulu se nommer. C'est en une langue pure de tout alliage qu'elle a pris soin de rédiger sa Constitution (1). C'est au mot d'ordre « Dantzig aux Allemands » qu'ont obéi les juristes prussiens chargés d'en préparer le projet (2). La conduite de l'Allemagne envers Dantzig témoigne de la con-

(1) « Die Sprache ist mustergültig, Fremdworte sind vollkommen vermieden ». Dr Bumke. « Die Dantziger Verfassung », dans la *Deutsche Juristen Zeitung*, 1920, livraisons 19 et 20.

(2) « Dantzig den Deutschen Dantzigern », voir Czaplicka, « Is Dantzig a free city », dans *The New Europe*, 21 octobre 1920.

fiance qu'elle a dans les sentiments de fidélité de ses anciens sujets. Par exemple, elle a expressément écarté les formalités de l'exequatur et de la légalisation dans les relations juridiques entre elle et Dantzig (convention du 27 août 1920) (1).

Dans de telles conditions on ne peut se défendre de quelque inquiétude sur la solidité du système adopté par la Paix de Versailles pour le règlement de la question Dantzig-Pologne. Le mécanisme compliqué du protectorat, d'un fonctionnement délicat même si les parties en cause s'efforcent de faciliter sa marche, risque fort d'être bientôt détraqué si les parties ou l'une d'elles opposent de la résistance.

(1) Dr Bumke, « Die Rechtspflege in der Freien Stadt Dantzig », dans la *Deutsche Juristen Zeitung*, 1er trimestre 1920.

P. S. — Au moment de donner le bon à tirer, nous recevons le texte des observations présentées par les délégations polonaise et dantzikoise à propos de la création à Dantzig d'un port d'attache pour les navires de guerre polonais.

La déclaration polonaise, très courte, se borne à affirmer, sans apporter de preuves, que la distinction entre base navale et port d'attache est parfaitement claire et propose pour le surplus de renvoyer la question aux experts navals.

La déclaration de Dantzig fait remarquer que la concession d'un port d'attache à la Pologne constitue une dérogation au principe admis que Dantzig est un Etat souverain. La différence entre base navale et port d'attache n'est pas claire. Il n'existe même pas d'expression allemande pour traduire « port d'attache ».

Si le port d'attache est concédé, il faudrait au moins réserver à la ville libre le droit de limiter, quand il lui conviendrait, la durée du séjour des navires. Le gouvernement de Dantzig ne comprend pas pourquoi la Pologne veut avoir à Dantzig un port d'attache, alors qu'elle dispose sur son propre territoire de ports pouvant être utilisés à cette fin.

C. D. L.

XXXe CONGRÈS DE L'ASSOCIATION DE DROIT INTERNATIONAL

(International Law Association),

SOUS LA PRÉSIDENCE D'HONNEUR

DE S. A. R. LE PRINCE HENRI DES PAYS-BAS.

PAR

W. A. RUTGERS,

Docteur en droit.

Les membres de la « International Law Association » se sont réunis du 30 août au 3 septembre dernier sous la présidence du conseiller d'Etat, Dr. D. Josephus Jitta.

Le Congrès a été inauguré en la salle dite « des Chevaliers ».

Après le discours d'ouverture, prononcé par le Président d'honneur, la parole a été donnée successivement au Ministre de la Justice, M. Heemskerk, au bourgmestre de La Haye, M. Patijn, à M. Loder, à Lord Phillimore et à Me Edouard Clunet.

Le président, M. Jitta, a ensuite inauguré les travaux par son discours sur « l'Avenir du droit international privé » (1).

De fait, tout être humain prend part à la vie sociale de l'humanité; par contre, de fait également, le pouvoir législatif et le droit de juridiction sont exercés par les Etats, dont l'autorité est limitée par des frontières. Le but du droit international, dans un sens général, consiste à accorder ces deux situations de fait.

L'orateur distingue trois espèces de réglementations de droit international privé, à savoir :

1° Des réglementations purement nationales avec un champ d'action international, par exemple, les règles préliminaires du

(1) Les lignes suivantes ne forment qu'un extrait essentiel du discours. (*Free Summary of the Inaugural address.*)

Code civil italien, les règles des conflits de lois dans les lois anglaises sur la lettre de change;

2° Des traités ou conventions faisant loi, se substituant à des ordonnances internationales, par exemple les Conventions de La Haye concernant le mariage, divorce, curatelle, etc., ou bien assurant l'uniformité des lois nationales comme en quelque sorte les Traités de Bruxelles de 1910, relatifs au sauvetage et aux abordages;

3° Des conventions privées se référant à des règles uniformes, par exemple les York Antwerp Rules, élaborées par la « International Law Association ».

Il est de bon augure que la grande guerre n'a atteint que la catégorie n° 2 et encore légèrement.

Comment expliquer cette immunité relative de ces règles de relations privées de la vie sociale internationale?

L'orateur estime que la vie sociale internationale est ici le facteur décisif et c'est pourquoi il s'assigne le droit de parler de l'avenir du droit international privé.

De multiples questions matérielles et formelles sont liées à son avenir. M. Jitta parlera de la controverse entre nationalité et domicile; il s'agit notamment de la question de savoir si l'homme doit être gouverné, en principe, par sa loi nationale, ou bien par la loi du pays où il s'est établi à titre de résidence définitive.

Les Conventions de La Haye concernant le mariage, le divorce, etc., sont basées sur le principe de la nationalité.

D'autres Etats, plus spécialement les empires coloniaux et les fédérations avec une large autonomie locale, inclinent vers le principe du domicile. On a essayé dans la Convention de La Haye concernant le mariage de concilier les deux principes par la théorie du « renvoi », mais jusqu'à présent on ne s'est pas entendu de manière universelle.

Une autre solution se recommande. La controverse serait à éliminer par une coopération plutôt que par la conciliation. Entre la nationalité d'une part et le domicile à titre de résidence définitive il y a une bifurcation, soit le domicile d'origine, admis finale il y a une bifurcation, soit le domicile d'origine, admis subsidiairement lorsque le domicile à titre de résidence défi-

nitive fait défaut. Ce domicile d'origine touche de près à la nationalité sans la couvrir pourtant.

M. Jitta est d'avis que le jour où des règles universelles en la matière seront élaborées à l'instar des Conventions de La Haye, il devrait être loisible aux Etats contractants de choisir librement entre le principe de nationalité et celui du domicile à titre de résidence définitive, avec autorité subsidiaire du domicile d'origine.

L'avenir du droit international privé, dit le président, est plein d'espoir.

Les réunions suivantes ont eu lieu dans les salles du Palais de la Paix pour discuter des objets de droit des gens — droit international public, droit international privé.

Le grand nombre de rapports ou préavis nous permet seulement de donner un aperçu sommaire, non complet.

Nous signalons dans l'ordre du programme :

The Monroe Doctrine Exception in the League of Nations Covenant, par Hon. Charles B. Elliot.

La formule de la politique extérieure des Etats-Unis peut être réduite à l'adage : « keep out of Europe and keep Europe out of America ». Question de fait plutôt que de droit. Cette politique nationale a son origine dans la situation géographique du pays, dans la politique qui était alors celle de l'Europe et dans le caractère du peuple américain (1). Nous nous permettons d'ajouter le mot « alors » ; en effet, c'est la politique d'alors qui s'est enfin manifestée *expressis verbis* dans le célèbre message de Monroe en 1823. Car si la formule n'a point changé, la politique de l'Europe s'est, depuis un siècle, orientée vers des idéals et des intérêts bien différents de ceux d'antan. Depuis la grande guerre surtout la politique du vieux monde a fait un effort sérieux pour se rajeunir, tout au moins sous certains rapports.

C'est au président Wilson que nous devons la réalisation de l'idée de la Société des Nations. Nous nous bornons à cela pour rester dans le cadre du rapport.

(1) P. 5 du rapport.

Wilson était persuadé que la Convention de la Société des ations non seulement ne nuirait guère à la doctrine de Mon-oe, mais que bien au contraire celle-ci répandrait sa bénédic-ion dans les quatre régions du globe. S'il en est ainsi, Wilson omprenait cette doctrine, en dernière analyse, dans un sens niversel, à tel point qu'en septembre 1919, à Portland, en vrai éformateur, il dit : « As a matter of fact, the covenant sets up or the world *a* Monroe Doctrine » and « inasmuch as *the* Monroe Doctrine had been made a universal doctrine, I did not ink it necessary to mention it particularly » (1).

La politique de Monroe et de ses prédécesseurs avait été ins-irée tout naturellement par l'état colonial de l'Amérique. 'Amérique, colonie de date récente, du moment qu'elle s'était onsolidée politiquement, tout au moins vers l'extérieur, dési-ait se développer librement sans immixtion d'autres puis-ances, soit européennes. Elle admettait désormais la colonisa-on dans son domaine, c'est-à-dire la colonisation pacifique, oire l'immigration. A l'heure actuelle on peut hardiment dire ue la doctrine de Monroe manque de base sous ce rapport et u'elle n'est plus de notre temps.

La situation géographique n'est plus celle du XVIIIe ou IXe siècle eu égard aux améliorations des moyens de transport de communication. Les Etats-Unis ne sont plus isolés, ils font ratiquement un ensemble avec le reste du globe.

Le rapporteur estime que la doctrine, bien entendue et appli-uée, ne peut empêcher les Etats-Unis de devenir membre de la ociété des Nations, organisée sur des bases raisonnables. Le ouvernement actuel semble poursuivre une politique qui le ènera inévitablement à agir conjointement avec les nations monde entier. La Société actuelle, pût-elle être modifiée, oire même réorganisée et baptisée à nouveau, survivra sous ne forme quelconque et les Etats-Unis en deviendront membre temps utile (2).

Les discussions, prises dans leur ensemble, ont confirmé la neur des thèses de M. Elliot et on s'est déclaré pour l'adhé-on des Etats-Unis à la Société des Nations.

(1) P. 24 du rapport.
(2) P. 28.

Depuis le congrès de la « International Law Association » la Société des Nations a repris ses travaux en deuxième assemblée générale à Genève. En tête de l'agenda du Conseil se trouve la solution de la question de la Haute-Silésie, fruit épineux du Traité de Versailles. Ici, la Société des Nations a une occasion unique de prouver sa vitalité et son droit à l'existence, en rendant avec une certaine célérité une décision qui ne sera pas seulement acceptée par les mandants — à quoi ceux-ci se sont obligés préalablement — mais également acceptable pour les parties directement intéressées. Le nouveau président de l'assemblée, le ministre van Karnebeek, se trouve, lui aussi, devant des matières où son talent d'homme d'Etat viendra à point pour découvrir le chemin qui mènera à des décisions heureuses.

C'est par ses œuvres que la Société des Nations devra, comme toute nouvelle institution d'ailleurs, conquérir la sympathie et surtout la confiance des nations. Par ses œuvres et... par la solidarité de ses membres qui, par leurs délégués auront à délibérer dans un esprit non tant diplomatique qu'humanitaire. Elle devra posséder la fermeté d'âme et de corps. Quoique formellement le renon soit admis, les Etats devront en réalité être membres pour la vie. La retraite de l'Argentine, à l'époque où la Société des Nations n'est même pas encore en pleine croissance, causerait un effet déplorable (1). Espérons qu'il n'en sera pas ainsi, mais que bien au contraire les Etats Unis d'Amérique adhéreront bientôt à l'union existante telle quelle, ou après une revision, s'il en faut une. Cette adhésion aura en outre un intérêt moral de la plus haute valeur.

The International Prize Court, par C. J. Columbos, L. L. D.

L'existence d'une Société des Nations ne supprimant pas définitivement la guerre — celle-ci subsiste dans le cas où un arrangement pacifique du différend est jugé impossible — il est nécessaire, dit l'auteur, que la guerre soit soumise à des règles de droit strict et que des tribunaux internationaux soient institués pour rendre ce droit effectif.

(1) Jusqu'à présent, l'Argentine n'a pas envoyé de délégués à la deuxième assemblée de la Société des Nations.

Les tribunaux de prises sont sujets à critique justifiée. Les principaux griefs sont en résumé les suivants :

a) Les juges sont nommés par une seule des parties en cause ;

b) Les règles relatives à la preuve et à la procédure dérogent souvent aux principes de droit commun ;

c) En cas de prise, les justiciables étrangers sont de force et contre leur gré cités devant le tribunal du capteur.

L'auteur retrace les grandes lignes historiques du principe « toute prise sera jugée » et des moyens préconisés pour remédier aux anomalies et inconvénients provenant de la circonstance que le principe s'est altéré dans son essence alors que la juridiction chargée de son application est restée foncièrement la même. Le tribunal envisagé par le rapporteur sera une cour d'appel internationale. L'organisation judiciaire prévue par la législation de chaque pays à l'effet de juger les cas de prises subsistera, vu que le temps ne serait pas mûr pour faire juger de règle la cour internationale en première instance. Le maintien des tribunaux de prises nationaux s'imposerait d'ailleurs pour la connaissance des différends entre le capteur et ses nationaux et des cas où aucune réclamation n'est parvenue de la part des armateurs, ni des parties intéressées.

La cour internationale jugera, à titre exceptionnel, en première (et partant en dernière) instance dans tous les cas où le tribunal territorialement compétent n'aura pas rendu de sentence dans les deux années depuis la date de la capture.

Les capteurs belligérants resteront libres de décider si le litige pourra être porté devant la Cour des prises internationale après jugement en première instance de leurs tribunaux nationaux ou seulement après appel (jugé par ces derniers tribunaux), à condition qu'il ne soit pas permis à ceux-ci de statuer en plus de deux instances.

Les jugements ou arrêts de la Cour des prises internationale seront définitifs et exécutoires en concordance avec les sanctions prévues par le Pacte de la Société des Nations.

La cour sera permanente et instituée à La Haye, conjointement avec la Cour de justice internationale et fera partie du même système de juridiction internationale. Au surplus, la Cour

des prises internationale sera accessible tant aux Etats neutres qu'aux particuliers.

Bien que la matière ne soit pas d'une actualité qui ne souffre aucune remise, nous estimons que l'auteur a fait œuvre utile en portant la question de nouveau à l'ordre du jour de la « International Law Association ». La Déclaration de Londres de 1909 n'ayant pas été ratifiée par l'Angleterre (1), une nouvelle réglementation de la juridiction internationale des prises de mer s'impose et nous espérons que les idées de M. Columbos formeront des bases de discussion qui mèneront à un résultat tangible.

International Court of Appeal in Civil Matters,
par W. Roosegaarde Bisschop, avocat, à Londres.

La diversité des usages commerciaux n'est pas un grand inconvénient, à condition que le commerçant puisse obtenir satisfaction sur trois points :

1° Stabilité dans l'interprétation des dispositions et usages existants ;

2° Certitude d'obtenir justice contre le débiteur et équité du côté du créancier ;

3° Simplification des formalités contractuelles.

On a fait des efforts et on en fait toujours pour uniformiser le droit commercial et maritime du monde entier en faisant appel aux énergies et aux sentiments de la communauté mercantile de plusieurs pays en vue d'adopter une forme commune ou une loi commune, sur des objets d'intérêt commun. Ainsi des unions et traités internationaux ont été sanctionnés et ratifiés, des règles communes ont été posées pour être observées par les Etats en cause. C'est une satisfaction, dit M. Bisschop, qui ne suffit point. Des lois communes demandent une interprétation commune par les cours nationales si l'on veut assurer à la communauté mercantile la stabilité des règles qu'on est convenu d'observer internationalement.

Au surplus, le justiciable ayant obtenu pareille interprétation d'une cour de justice a besoin de l'exequatur du gouvernement du pays où le jugement devra être exécuté.

(1) Le « Naval Prize Bill » a été rejeté par la Chambre des Lords, le 12 décembre 1911.

Les deux buts pourront être atteints par l'institution d'une our d'appel en matière de traités et conventions, et de légis- ation établie sur une base commune. Cette cour connaîtrait des ppel des sentences des cours nationales dans les matières églées par traités ou conventions internationales ou par les égislations nationales sur la base de règles adoptées interna- onalement. Elle assurerait une interprétation uniforme et une tabilité de juridiction qui mettraient fin à la confusion actuelle.

L'appel se bornera à l'interprétation des dispositions légales t sera interjeté dans un certain délai après que le jugement arrêt) national sera devenu définitif. Bientôt une jurispru- ence s'établira qui aura une portée internationale et sera suivie ar les cours nationales et qui, une fois pour toutes, supprimera ette diversité d'interprétations, source d'exaspération pour les ommerçants qui ont attaché foi aux conventions et législations nternationales.

a Cour permanente de justice internationale et les affaires concernant le travail, par Mlle Sophy Sanger.

L'auteur appelle l'attention de la « International Law Asso- iation » sur les attributions de la Cour de justice internationale ans les affaires concernant le travail. Elle exprime le vœu de oir rédiger un code populaire de droit international ouvrier, nterprété et développé par les sages arrêts d'une Cour de ustice internationale.

La Protection des Minorités nationales,
par Paul de Auer, avocat à Budapest.

L'auteur dit que parmi les causes de la récente guerre il y en vait de caractère économique et d'autres ayant leur racine dans a nationalité. Il est regrettable que la nouvelle carte de l'est de 'Europe ne soit qu'une caricature du principe des nationalités xprimé par Bluntschli : « Chaque nation un Etat et chaque Etat une nation ». Il existe à l'heure actuelle en Europe orien- ale plus d'Etats contenant plusieurs nationalités qu'avant la uerre et en maint cas le principe de « self determination » n'a as été observé. Notons, par exemple, le démembrement de la

Hongrie qui a été opéré sans consulter les désirs des populations intéressées.

Le seul correctif, inséré dans le Traité de Paix, mitigeant ces injustices, c'est : « la protection des minorités ».

Après avoir puisé dans l'histoire des exemples, où, en dépit de la souveraineté de l'Etat, il y a eu intervention en faveur de minorités nationales (1), l'auteur dit que ces interventions ne furent qu'occasionnelles et n'eurent pas la signification d'une réglementation et d'un contrôle internationaux.

Il pose ensuite la question : « Qu'est-ce que ces minorités nationales et nations au point de vue de notre problème? L'idée d'une nation n'est pas une notion généalogique ni géographique. Des recherches historico-politiques seules peuvent donner une solution exacte, selon Renan, qui dit : « Ce qui fait une nation, ce n'est pas la communauté de langue, ni le fait d'être membre du même groupe ethnographique, mais bien le fait d'avoir vécu dans le passé ensemble à travers de grands événements et la volonté de faire de même à l'avenir ». Tous ceux qui déclarent être membres d'une minorité nationale seront enregistrés dans une sorte de matricule nationale composée de registres publics, tenus par des fonctionnaires d'Etat. L'enregistrement n'est pas seulement utile pour le citoyen appartenant à la minorité, mais aussi pour l'Etat qui ainsi saura exactement le nombre de ceux qui réclament la protection de la minorité et la conservation de certaines institutions de la minorité, telles que les écoles, par exemple.

Les droits des minorités sont individuels, c'est en somme l'égalité de droits, ou bien, au point de vue de la minorité dans son ensemble, le droit d'organisation ou d'autonomie.

Pour que la minorité jouisse de la reconnaissance officielle elle sera formée par au moins un cinquième de la population totale de l'Etat, la province ou la commune.

La protection des droits des minorités doit être contrôlée par une commission de la Société des Nations, laquelle veillera à ce que les dispositions légales relatives à l'intérêt des minorités soient appliquées à la lettre et suivant leur esprit.

(1) L'intervention de la Grande-Bretagne en 1893 et 1894, en Turquie, dans l'intérêt des Arméniens entre autres, p. 3 du rapport et suivantes.

Les différends de droit concernant l'interprétation des dispositions susvisées seront vidés par la Cour de justice internationale, devant laquelle la minorité nationale aura *jus personae standi in judicio.*

Les droits de certaines minorités ont été déterminés dans des traités séparés — Arménie, Autriche, Bulgarie, Grèce, Hongrie, Turquie.

L'auteur préconise une réglementation universelle des droits des minorités dans le Pacte de la Société des Nations tout au moins en général. Son application détaillée sera l'œuvre d'arrangements séparés.

A la même séance on a discuté un rapport de M. le baron Heyking, ancien consul général de Russie à Londres, *sur les minorités et les Etats baltiques,* qui recommande également l'institution d'une commission de surveillance ressortissant à la Société des Nations.

Les minorités doivent avoir les droits des dix traités des minorités.

L'assemblée n'a pris aucune résolution, se bornant à émettre l'avis que la question, sous son aspect général et spécial, devra être examinée par la deuxième assemblée de la Société des Nations (1).

The World Court of Justice,

by William Latey, avocat à Londres.

Maintenant, dit l'auteur, que l'on peut espérer que la Cour de justice internationale sera constituée à l'Assemblée de Genève, il appartient à ceux qui la considèrent comme l'épine dorsale de la Société des Nations d'examiner l'usage pratique qu'on pourra faire de cette juridiction en faveur de la civilisation.

L'avant-projet élaboré par le Comité de juristes (2), nommé

(1) L'agenda de la deuxième assemblée de la Société des Nations mentionne en effet cette matière.

(2) M. Adatci (Japon), Senor Altamira (Espagne), baron Descamps (Belgique), Senhor Fernandès (Brésil), Hagerup (Norvège), de Lapradelle (France), Loder (Pays-Bas), Lord Phillimore (Grande-Bretagne), Signor Ricci-Busatti (Italy), Elihu Root et James Brown Scott (Etats-Unis).

conformément au Pacte de la Société des Nations, a été accepté par le Conseil de la Société des Nations, à Bruxelles, le 27 octobre 1920, et, après certaines modifications, arrêté par l'Assemblée en décembre 1920. Il a été prévu que la Cour serait convoquée à siéger aussitôt que le protocole instituant la Cour aurait été ratifié par la majorité des membres de la Société des Nations. Depuis le Congrès de la « International Law Association », la formation de la Cour a été virtuellement assurée et ses membres ont été nommés (1).

L'auteur soumet ensuite à un examen sommaire le système d'élection des juges, leurs traitements éventuels, la compétence, le bureau international du travail, les traités de Bryan, droit et procédure.

L'article 36 soumet à la compétence de la Cour tout litige que les parties lui défèrent et toute affaire prévue dans les traités et conventions en vigueur. Ensuite vient la clause d'option très importante qui ouvre à tout l'Etat soit au moment de signer ou de ratifier le statut soit par une déclaration ultérieure, la faculté de reconnaître la juridiction de la Cour comme obligatoire dans tous les cas concernant : *a*) l'interprétation d'un traité; *b*) toute question de droit international; *c*) la constatation de tout fait qui pourrait constituer l'infraction d'une obligation internationale; *d*) la nature ou l'extension de la réparation de pareille infraction.

La déclaration d'option pourra être faite sans condition ou sous condition de réciprocité de la part de plusieurs membres déterminés ou pour un délai limité.

Le rapporteur a émis le vœu que la juridiction de la Cour soit obligatoire et non pas volontaire. La grande signification de la Cour se trouve dans le fait que ses sentences formeront du droit international positif. La Cour fera œuvre utile en admettant une procédure de formalités simples et en laissant aux parties la plus grande latitude dans l'administration des preuves. Nous nous rallions à cette dernière demande, mais nous tenons à y mettre des réserves. La latitude ne doit pas aller jusqu'à sup-

(1) A savoir : Altamira (Espagne), Anzilotti (Italie), Barboza (Brésil), de Bustamente (Cuba), Finlay (Grande-Bretagne), Huber (Suisse), Loder (Pays-Bas), Nyhold (Danemark), Weiss (France), Moore (Etats-Unis), Oda (Japon).

primer toutes règles de procédure matérielles et formelles, lesquelles, certes, sont de nature à apporter le calme et l'ordre dans les débats.

L'Université de Droit international, par le prof. Dr. Niemeyer.

L'idée d'une Université internationale a été soulevée par Alphonse Rivier, Holtzendorf, le professeur von Bar. C'est ensuite l'ambassadeur de Russie Nélidof qui, à la Conférence de la Paix, à La Haye en 1907 s'est prononcé en faveur de la même idée. Asser a pris l'initiative d'une commission de propagande et, en 1911, la Fondation Carnegie a voté un subside important pour la formation d'une organisation dans ce but.

M. Niemeyer recommande une université stable et des professeurs permanents, car les cours d'été sont moins désirables en raison du choix des professeurs qui, désignés annuellement, sont aisément recrutés suivant leurs opinions politiques et influencés par les circonstances de leur nomination. Les cours permanents pourront être complétés par des conférences sur des questions spéciales de droit international. L'auteur a dit en conclusion : « les différents peuples voient la vérité de façon différente, c'est-à-dire qu'ils ne la voient pas. De là, la nécessité de la chercher ensemble ».

Combattants et non-combattants,
par Sir Graham Bower, K. C. M. G.

Sir Graham Bower a défendu la thèse qu'un navire de commerce armé doit avoir tous les devoirs et obligations d'un bâtiment de guerre. Les navires neutres et non combattants ne pourraient jamais être coulés. Il veut que le commandant d'un navire de guerre ait le droit de conduire ses prises dans un port neutre.

Dans la même séance a été discuté le rapport *The Laws of War and the Future,* par Arthur K. Kuhn, avocat, à New-York, qui, après avoir démontré que la distinction de combattants et non-combattants se manifeste autant dans la guerre sur terre, conclut à ce que l'humanité se recueille pour trouver le moyen de prévenir une grande guerre générale. Dans ce but les nations

doivent coopérer, non seulement pour prévenir la guerre, mais aussi pour limiter sa force destructive et diminuer sa cruauté.

Les débats ont été assez mouvementés à raison du fait que quelques orateurs militaires anglais se sont prononcés pour la guerre à outrance. Plus la guerre sera cruelle, au plus vite elle sera finie. Dans la prochaine guerre toute la population civile serait considérée comme des combattants!

M. Kuhn a fait ressortir que la question des combattants et non-combattants revient à celle-ci: comment le droit international peut-il être respecté en temps de guerre et quelles seront les sanctions ?

Au capitaine Mitchells (Londres), qui avait dit que les navires marchands s'étaient armés parce que les sous-marins les avaient fait couler, Sir Graham Bower a répliqué qu'il est sans utilité et impraticable de faire une différence entre l'armement offensif et défensif. Celui qui tire est combattant. Il a été conclu à la nomination d'un comité d'études en la matière.

The Status of the individual in international law, par Dr. G. M. W. Jellinghaus, avocat à Amsterdam, et R. S. Fraser, sollicitor of the Supreme Court, England.

Les deux juristes ont formulé les conclusions que voici :

1° Le droit international contemporain concerne uniquement les Etats;

2° Ces Etats doivent être des Etats souverains;

3° Cette théorie implique le refus de reconnaître les droits inhérents à l'individu;

4° En temps de guerre moderne de nombreuses classes d'individus sont en effet sans droit quelconque;

5° Pareille théorie est injuste dans ses effets; son développement est d'origine moderne, sa légalité douteuse;

6° Il incombe aux juristes de faire des démarches immédiates non pas pour régulariser les relations entre Etats, mais pour mettre certains droits d'humanité élémentaire au-delà de l'atteinte du contrôle de l'Etat.

Le droit international (droit public) devrait reconnaître

avantage les droits des individus. L'individu a droit à un état status) supra-national.

M. Loder, conseiller à la Cour de cassation des Pays-Bas et Me Edouard Clunet, de Paris, ont, à tour de rôle, présidé les séances où les rapports mentionnés ci-dessus ont été discutés.

Le « Maritime Law Committee », division de la « International Law Association » s'est réuni sous la présidence de Sir Henry Duke, President of the Probate, Divorce and Admiralty Division of the High Court of Justice.

L'ordre du jour portait :

1° La responsabilité des armateurs;

2° Projet de règles internationales relatives aux connaissements.

Les résultats des séances se sont manifestés dans les résolutions et dans l'avant-projet que nous reproduisons ci-après. C'est aux efforts incessants du président et au comité de rédaction (1) que le Congrès doit un succès remarquable en cette matière.

En effet, il y a lieu de croire que les gouvernements aussi bien que les parties intéressées s'empresseront de faire adopter les règles en question qui mettront fin à des controverses et iniquités dont le commerce maritime est souvent victime.

Le Comité de droit maritime recommande à l'examen de la « International Law Association » les résolutions qui suivent :

1° De l'avis de la « International Law Association », la navigation et le commerce international maritime seraient favorisés et les discussions évitées ou leurs solutions facilitées, si les droits et responsabilités respectifs du chargeur et de l'armateur étaient déterminés prochainement par des Règles de caractère juste et équitable en ce qui concerne les connaissements, et qui seraient appliquées de manière générale.

2° La « International Law Association » approuve sous la dénomination de « The Hague Rules, 1921 », les Règles concer-

(1) Composé, outre le Président, par Sir Norman Hill, Mean, Mac Connoghy, Rudolph Payne, Sir James Hope Simpson, Léopold Dor, Knottenbelt et Roosegaarde Bisschop, secrétaire.

nant le transport maritime, élaborées par son « Maritime Law Committee », et arrêtées au cours de la Conférence actuelle après consultation des représentants des intérêts en cause appartenant à de nombreux Etats maritimes, et recommande l'adoption internationale des dites Règles.

Dans le but d'assurer une action prompte et effective, la « International Law Association » compte sur la collaboration continue des armateurs, capitaines de navire, consignataires, banquiers et assureurs, présents et représentés à la Conférence, ce qui semble faire à l'heure actuelle de cette proposition un moyen pratique de progrès.

3° De l'avis de la « International Law Association » les présentes Règles devront être appliquées aux navires appartenant à ou frêtés par un gouvernement quelconque à l'exception des navires employés exclusivement au service militaire ou à la marine de guerre.

4° Les présentes Règles seront publiées en anglais et français, langues officielles de la Conférence actuelle.

5° De l'avis de la « International Law Association » l'usage de connaissements dits « Received for shipment » et de documents semblables est devenu dans beaucoup de cas une nécessité du commerce. La « International Law Association » est partant d'avis que les intéressés en cause devront collaborer pour supprimer les difficultés qui actuellement accompagnent l'usage de tels documents, dans tous les cas où la nécessité de leur usage est généralement reconnue.

6° Attendu qu'une législation spéciale en la matière dont les présentes Règles s'occupent existe dans plusieurs Etats ou est proposée dans d'autres, et que dans ces Etats il ne sera possible de mettre les dites Règles en vigueur qu'à la condition qu'elles soient en concordance avec la législation nationale, il est désirable de l'avis de la « International Law Association », afin d'assurer l'uniformité en la matière, que ces législations ou projets de législation soient mis en harmonie avec les présentes Règles.

7° L' « Executive » du « Maritime Law Committee » sera prié de poursuivre son action conjointement avec les corps représentant les intérêts en cause, afin d'assurer l'adoption des dites Règles de manière à les rendre effectives dans toutes transactions de date postérieure au 31 janvier 1922.

Le texte français officiel n'étant pas encore publié, nous

donnons ci-après les VII articles des « Hague Rules, 1921 », tels qu'ils ont été votés par le Congrès (1) :

Hague Rules, 1921, defining the risks to be assumed by sea carriers under a bill of lading:

ARTICLE I. — *Definitions.*

In these Rules :

a) « Carrier » includes the owner or the charterer who enters into a contract of carriage with a shipper;

b) « Contract of carriage » means a bill of lading or any similar document of title in so far as such document relates to the carriage of goods by sea;

c) « Goods » includes goods, ware, merchandise, and articles of every kind whatsoever except live animals and cargo carried on deck;

d) « Ship » includes any vessel used for the carriage of goods by sea;

e) « Carriage of goods » covers the period from the time when the goods are received on the ship's tackle to the time when they are unloaded from the ship's tackle.

ARTICLE II. — *Risks.*

Subject to the provisions of article V, under every contract of carriage of goods by sea the carrier, in regard to the handling, loading, stowage, carriage, custody, care and unloading of such goods, shall be subject to the responsibilities and habilities and entitled to the rights and immunities hereinafter set forth.

ARTICLE III. — *Responsibilities and Liabilities.*

1° The carrier shall be bound before and at the beginning of the voyage to exercise due diligence to:

a) make the ship seaworthy;

b) properly man, equip, and supply the ship;

c) make the holds, refrigerating and cool chambers, and all other parts of the ship in which goods are carried, fit and safe for their reception, carriage and preservation.

(1) Nous reproduisons donc le texte anglais afin de ne pas anticiper sur l'œuvre de traduction du « Maritime Law Committee ».

2° The carrier shall be bound to provide for the proper and careful handling, loading, stowage, carriage, custody, care and unloading of the goods carried.

3° After receiving the goods into his charge the carrier, or the master or agent of the carrier shall on the demand of the shipper issue a bill of lading showing, amongst other things:

a) the leading marks necessary for identification of the goods as the same are furnished in writing by the shipper before the loading starts, provided such marks are stamped or otherwise shown clearly upon the goods if uncovered, or on the cases or coverings in which such goods are contained, in such a manner as will remain legible until the end of the voyage;

b) the number of packages or pieces, or the quantity or weight, as the case may be, as furnished in writing by the shipper before the loading starts;

c) the apparent order and condition of the goods.

Provided that no carrier, master or agent of the carrier shall be bound to issue a bill of lading showing description, marks, number, quantity, or weight which he has reasonable ground for suspecting do not accurately represent the goods actually received.

4° Such a bill of lading issued in respect of goods other than goods carried in bulk and whole cargoes of timber shall be *prima facie* evidence of the receipt by the carrier of the goods as therein described in accordance with section 3 (*a*), (*b*) and (*c*). Upon any claims against the carrier in the case of goods carried in bulk or whole cargoes of timber, the claimant shall be bound notwithstanding the bill of lading to prove the number, quantity or weight actually delivered to the carrier.

5° The shipper shall be deemed to have guaranteed to the carrier the accuracy of the description, marks, number, quantity, and weight as furnished by him, and the shipper shall indemnify the carrier against all loss, damages and expenses arising or resulting from inaccuracies in such particulars.

6° Unless written notice of a claim for loss or damage and the general nature of such claim be given in writing to the carrier or his agent at the port of discharge before the removal of the goods, such removal shall be *prima facie* evidence of the delivery by the carrier of the goods as described in the bill of lading, and in any event the carrier and the ship shall be discharged

rom all liability in respect of loss or damage unless suit is rought within 12 months after the delivery of the goods.

7° After the goods are loaded the bill of lading to be issued y the carrier, master or agent of the carrier to the shipper hall, if the shipper so demands, be a « shipped » bill of lading, provided that no « received for shipment » bill of lading or other locument of title shall have been previously issued in respect of the goods.

In exchange for and upon surrender of a « received for shipnent » bill of lading the shipper shall be entitled when the goods ıave been loaded to receive a « shipped » bill of lading.

A « received for shipment » bill of lading which has subsequently been noted by the carrier, master or agent with the ıame or names of the ship or ships upon which the goods have been shipped and the date or dates of shipment, shall for the purpose of these Rules be deemed to constitute a « shipped » bill of lading.

8° Any clause, convenant or agreement in a contract of carriage relieving the carrier or the ship from liability for loss or lamage to or in connection with goods arising from negligence, fault or failure in the duties and obligations provided in this Article or lessening such liability otherwise than as provided n these Rules shall be null and void and of no effect.

Article IV. — *Rights and Immunities.*

1° Neither the carrier nor the ship shall be liable for loss or damage arising or resulting from unseaworthiness unless caused by want of due diligence on the part of the carrier to make the ship seaworthy, and to secure that the ship is properly manned, equipped and supplied.

2° Neither the carrier nor the ship shall be responsible for loss or damage arising or resulting from :

a) act, neglect, or default of the master, mariner, pilot, or the servants of the carrier in the navigation or in the management of ship;

b) fire;

c) perils, dangers and accidents of the sea or other navigable waters;

d) act of God;

e) act of war;

f) act of public enemies;

g) arrest or restraint of princes, rulers or people, or seizure under legal process;
h) quarantine restrictions;
i) act or omission of the shipper or owner of the goods, his agent or representative;
j) strikes or lockouts or stoppage or restraint of labour from whatever cause, whether partial or general;
k) riots and civil commotions;
l) saving or attempting to save life or property at sea;
m) inherent defect, quality or vice of the goods;
n) insufficiency of packing;
o) insufficiency or inadequacy of marks;
p) latent defects not discoverable by due diligence;
q) any other cause arising without the actual fault or privity of the carrier, or without the fault or neglect of the agents, servants or employees of the carrier.

3° Any deviation in saving or attempting to save life or property at sea or any deviation authorised by the contract of carriage shall not be deemed to be an infringement or breach of these rules or of the contract of carriage, and the carrier shall not be liable for any loss or damage resulting therefrom.

4° Neither the carrier nor the ship shall be responsible in any event for loss or damage to or in connection with goods in an amount beyond £ 100 per package or unit or the equivalent of that sum in other currency, unless the nature and value of such goods have been declared by the shipper before the goods are shipped and have been inserted in the bill of lading.

By agreement between he carrier, master or agent of the carrier and the shipper another maximum amount than mentioned in this paragraph may be fixed, provided that such maximum shall not be less than the figures above named.

The declaration by the shipper as to the nature and value of any goods declared shall be *prima facie* evidence, but shall not be binding or conclusive on the carrier.

5° Neither the carrier nor the ship shall be responsible in any event for loss or damage to or in connection with goods if the nature or value thereof has been wilfully misstated by the shipper.

6° Goods of an inflammable or explosive nature or of a dangerous nature, unless the nature and character thereof have

been declared in writing by the shipper to the carrier before shipment and the carrier, master or agent of the carrier has consented to their shipment, may at any time before delivery be destroyed or rendered innocuous by the carrier without compensation to the shipper, and the shipper of such goods shall be liable for all damages and expenses directly or indirectly arising out of or resulting from such shipment. If any such goods shipped with such consent shall become a danger to the ship or cargo they may in like manner be destroyed or rendered innocuous by the carrier without compensation to the shipper.

7° A carrier shall be at liberty to surrender in whole or in part all or any of his rights and immunities under this Article, provided such surrender shall be embodied in the bill of lading issued to the shipper.

Article V. — *Special conditions.*

Notwithstanding the provisions of the preceding Articles, a carrier, master or agent of the carrier and a shipper shall in regard to any particular goods be at liberty to enter into any agreement in any terms as to the responsibility and liability of the carrier for such goods, and as to the rights and immunities of the carrier in respect of such goods, or his obligation as to seaworthiness, or the care or diligence of his servants or agents in regard to the handling, loading, stowing, custody, care and unloading of the goods carried by sea, provided that in this case no bill of lading shall be issued and that the terms agreed shall be embodied in a receipt which shall be a non-negotiable document and shall be marked as such.

Any agreement so entered into shall have full legal effect.

Article VI. — *Limitations on the Applications of the Rules.*

Nothing herein contained shall prevent a carrier or a shipper from entering into any agreement, stipulation, condition, reservation or exemption as to the responsibility and liability of the carrier or the ship for the loss or damage to, or in connection with the custody and care and handling of goods prior to the loading on and subsequent to the unloading from the ship on which the goods are carried by sea.

Article VII. — *Limitation of Liability.*

The provisions of these Rules shall not affect the rights and obligations of the carrier under the convention relating to the limitation of the liability of owners of sea going vessels.

Le « Maritime Law Committee » s'est ensuite occupé de *la législation concernant les chargements en pontée.*

Après amples discussions les résolutions suivantes, proposées par M. Percey Turner, en remplacement de M. Temperley, président de la sous-commission pour les chargements en pontée, ont été adoptées à l'unanimité :

1° Tout navire transportant sur le pont un chargement d'un poids dépassant 5 p. c. de sa force totale en « dead weight » doit avoir un certificat attestant son aptitude de transporter un tel chargement;

2° Les Etats maritimes arrêteront un système uniforme pour la délivrance de ces certificats;

3° Afin d'arriver si possible au système uniforme visé sous le n° 2, des experts internationaux se réuniront pour fixer les conditions techniques appropriées;

4° Les règles britanniques concernant les bois légers pourront être modifiées sans inconvénient;

5° Le « Maritime Law Committee » fera les démarches nécessaires pour engager les gouvernements des divers Etats maritimes à arriver à un accord international en la matière.

Sur la proposition de M. R. Bisschop, l'assemblée a décidé encore à l'unanimité d'inviter le Gouvernement néerlandais à prendre l'initiative pour la convocation d'une conférence d'experts en la matière.

A sa séance de clôture le « Maritime Law Committee » a donné la parole au Dr. Lind, avocat à Amsterdam, pour la lecture de son rapport au sujet des « York-Antwerp Rules ». Le rapporteur a fait ressortir que ces règles ont brillamment surmonté les difficultés des dernières années. Elles jouissent encore toujours d'une application quasi universelle et il est, d'après lui, à espérer que l'avant-projet d'un code international concernant les avaries communes, proposé par M. Dowdall, ne se réalisera point.

Traitement des prisonniers de guerre.

Le Congrès de la « International Law Association » de Portsmouth en 1920 avait voté une résolution aux termes de laquelle la question du traitement des prisonniers de guerre et des prisonniers civils internés serait renvoyée à un « Committee » qui

serait nommé par le « Executive Council ». S'il le jugeait à propos ce « Committee » aurait qualité pour étudier la question de la déportation d'ennemis internés et autres.

Ce comité (1) a élaboré un avant-projet de Règles internationales concernant le traitement des prisonniers de guerre (23 articles), considérant qu'il est prématuré de s'occuper d'autres questions contenues dans les termes de la résolution.

L'avant-projet ne s'occupe pas des prisonniers malades ou blessés dont le traitement doit rester réservé exclusivement aux bons soins de la Croix-Rouge.

Le principe de l'avant-projet se trouve dans les termes du premier article :

« Les prisonniers de guerre se trouvent sous la puissance du gouvernement ennemi, et non pas sous celle des individus ou corps qui les ont faits prisonniers. Ils seront en tous temps traités humainement et protégés contre les actes de violence, les insultes et la curiosité publique ».

Les Règles contiennent la mise en œuvre minutieuse de ce principe. On trouve des prescriptions relatives à l'enregistrement, la notification, la libre correspondance du prisonnier avec sa famille, la défense de conduire le prisonnier dans les rangs, l'obligation de l'emmener hors de la zone de tir de l'adversaire, le service sanitaire, l'équipement, les cantines. Les prisonniers toucheront la solde de leur grade, leur travail ne pourra être excessif ni utilisé pour la confection de munitions ou engins de guerre quelconques. Ils ne seront employés à aucun travail nuisible à leur santé ou auquel ils sont physiquement inaptes. Le libre exercice de leur culte leur est garanti. Les punitions collectives ne sont point admises, non plus que les représailles à l'égard des prisonniers, la mise en liberté sur parole, etc.

Les débats, présidés par Lord Justice Younger se sont portés principalement sur la question de savoir si les Règles doivent

(1) Composé de Lord Justice Younger, Président; Sir Reginald Acland, Baron J.-M. Alstromer, Marquis de los Arcos, V.-R. Gattie, Prof. de Montmorency, Mme A. Livingstone, Lieut. Gén. Sir George Macdonogh, Lord Newton, Randolph-W. Phillips, J. Arthur Barret, Dr. Barbosa Magalhaes, membres, et G.-G. Phillimore et Dr. Hugh H.-L. Bellot, secrétaires.

se rapporter uniquement aux prisonniers de guerre « combattants » à l'exclusion expresse des non-combattants.

M. Dresselhuys, député, représentant la Croix-Rouge néerlandaise, reprochait à l'avant-projet de ne donner aucune définition du « combattant » et estimait qu'il importe de ne pas exclure les « non-combattants ». L'assemblée a adhéré à cet avis et décidé de supprimer le mot « combattant » de l'intitulé des Règles.

Les dispositions concernent les prisonniers de guerre sur terre et sur mer.

M. Auber, délégué de la Croix-Rouge de Suisse, s'est prononcé en faveur du salariat des prisonniers de guerre en rémunération de leur travail. On a préféré ne pas solutionner ce point séance tenante et laissé au « Committee », chargé d'élaborer les Règles projetées, le soin de faire des propositions ultérieures.

La section de *Droit aérien* s'est réunie sous la présidence du professeur André-Henry Couannier, de Paris.

Deux questions surtout ont été discutées, notamment la ratification de la Convention de Paris de 1919 par les Etats signataires et l'obligation d'atterrir.

Sur la première question, le Congrès a émis le vœu unanime que la ratification et l'adhésion universelles soient bientôt obtenues et des lois nationales votées en conséquence, afin de faire disparaître l'incertitude actuelle en cette matière d'intérêt international. En ce qui concerne le droit d'obliger un aéronef d'atterrir, on a émis le vœu que l'article 15 de la Convention de Paris, limitant ce droit au cas où un aéronef traverse un Etat sans atterrir, soit rédigé de sorte que l'obligation d'atterrir sera de même applicable à tout aéronef sans exception, si toutefois la loi du pays survolé l'ordonne ainsi (1).

Le « Aviation Committee » s'est ensuite chargé, à la demande de l'assemblée, d'examiner à nouveau les questions suivantes : passages, dommages, nationalité et domicile, aéronefs militaires, exterritorialité, juridiction criminelle et télégraphie sans fil.

(1) Cette addition à l'article 15 a été suggérée par Mlle Dr. Lycklama à Nyeholt. (Voir rapport Congrès de Portsmouth 1920.)

Le Congrès s'est réuni en section spéciale traitant du *Droit international privé,* sous la présidence du professeur Dr. Josephus Jitta.

Règles internationales relatives à la vente des choses,
par le Dr. Jitta.

L'auteur expose qu'il est opportun de fixer des règles uniformes tout au moins pour les formes les plus importantes de ventes commerciales. Dans son esquisse d'avant-projet, que le lecteur trouvera plus bas, M. Jitta traite de l'obligation résultant d'une offre d'acheter ou de vendre, faite sans condition, de la perfection du contrat par rapport au lieu et à la date, des formalités externes et de la preuve, de la transmission de la propriété, du droit irrévocable de l'acheteur qui possède de bonne foi et par une transaction régulière, de l'obligation de l'acheteur d'accepter les choses, des risques et périls, de l'annulation automatique du contrat en cas d'inexécution de la convention, de la constatation immédiate par expert de l'état défectueux des choses livrées ou offertes, du droit du vendeur impayé sur les choses vendues, de la juridiction et de la force exécutoire des jugements étrangers.

Les inconvénients de l'état actuel des choses se résument dans : 1° l'incertitude du droit que le juge doit appliquer; 2° dans l'existence d'une multitude de doctrines divergentes.

M. Jitta estime que les parties ne peuvent être livrées à leur seule initiative privée. Il est vrai que les contrats pourront à l'avenir porter une clause conçue dans ces termes : « Le présent contrat sera régi par les Règles dites La Haye-Buenos-Aires (1), à l'instar des « York-Antwerp Rules », mais cette solution sera difficilement praticable, vu que les parties ne pourront librement régler des questions, par exemple de preuve, faillite, privilèges et d'autres matières touchant plus ou moins l'ordre public, domaine réservé à la surveillance de l'Etat. Il en est de même de l'exécution forcée des jugements étrangers. Peut-être la solution ne sera-t-elle obtenue que par l'uniformité des lois.

Nous pouvons donc, en tout cas, considérer l'esquisse du Dr. Jitta comme une sorte de manuel de très grande valeur,

(1) La « International Law Association » se réunira à Buenos-Aires, en 1922.

soit que la matière doive être réglée en partie par l'initiative privée, comme l'avarie grosse, soit que les gouvernements s'y intéressent en tant qu'il sera nécessaire pour la certitude et le développement du commerce international.

Esquisse d'un avant-projet de règlement uniforme.

I

Les règles qui suivent sont applicables, sauf convention contraire légale, aux ventes d'une certaine quantité de choses, qui sont désignées par leur genre et qui forment régulièrement l'objet d'un commerce.

II

L'offre de vendre ou d'acheter, faite sans condition, lie pendant une période de temps raisonnable, celui qui l'a faite, mais son effet cesse lorsque sa révocation parvient à celui à qui l'offre est faite, avant que ce dernier ait expédié son acceptation.

III

Le contrat est considéré comme conclu dès le moment où l'acceptation pure et simple d'une offre est expédiée par celui à qui elle a été faite; cependant le contrat ne se forme pas lorsque la transmission de l'acceptation est empêchée par le fait de la personne qui a expédié cette acceptation, ou lorsque la révocation de l'acceptation parvient à sa destination avant l'acceptation ou en même temps que celle-ci; en tant que la loi attache des effets juridiques au lieu de la formation du contrat, ce lieu est censé être celui d'où l'acceptation est expédiée.

IV

Le contrat n'exige aucune forme; aucun moyen de preuve n'est exclu.

V

La propriété des choses est transmise dès que les choses sont spécifiées par un acte commun des parties ou par un acte qu'une des parties pose conformément au contrat; la remise pure et simple des choses à un entrepreneur de transports ou à un représentant de l'acheteur, faite conformément à l'intention des parties, est une spécification suffisante; un connaissement ou un titre analogue représente les choses.

VI

Celui qui obtient la possession des choses de bonne foi et par une transaction régulière, acquiert un titre qui ne peut être révoqué par le fait qu'un propriétaire précédent a perdu injustement la possession, mais la règle qui précède ne s'applique pas aux actions et aux obligations, en tant que la loi du lieu de leur émission contient des règles divergentes.

VII

L'acheteur est tenu d'accepter les choses qui lui sont délivrées conformément au contrat; si les choses lui sont expédiées d'un autre pays et s'il les juge défectueuses, il est tenu de prendre, pour le cas où le vendeur n'aurait pas un représentant sur les lieux, toutes les mesures nécessaires à la conservation des choses, et il ne peut pas les renvoyer sans autre formalité.

VIII

Les choses sont aux risques et périls de l'acheteur dès qu'elles sont spécifiées conformément à la règle V, mais, lorsque le vendeur les expédie à l'étranger, il est obligé de les faire assurer, aux frais de l'acheteur, avec toute la diligence raisonnable.

IX

Il peut être convenu que la non-exécution des obligations de l'une des parties dans les limites d'un terme fixé, donne à l'autre partie le droit de se dégager par une simple notification, et, en même temps, le droit de se couvrir par une revente ou un nouvel achat, au cours du marché ou dans des conditions raisonnables, et d'exiger de la partie défaillante la réparation du dommage causé par une différence de prix.

X

Lorsque les choses offertes ou livrées sont défectueuses, l'autorité judiciaire du lieu où la délivrance est offerte ou faite, nommera sans aucun délai des experts, à la requête des deux parties ou de leurs représentants sur les lieux, ou même à la demande de l'une des parties ou de son représentant, pourvu que la requête soit dûment portée à la connaissance de l'autre partie ou de son représentant sur les lieux; le juge attachera au rapport des experts l'effet qui lui semblera juste.

XI

Le vendeur impayé a le droit de retenir les choses, même s'il a vendu à crédit, lorsque l'acheteur tombe en état d'insolvabilité notoire; si le vendeur a expédié les choses, il peut les réclamer en cours de route, sous réserve des droits acquis par des tiers conformément à la règle VI; si la faillite de l'acheteur est déclarée, le vendeur impayé jouit de tous les droits accordés à un vendeur impayé par la loi du lieu où la faillite est ouverte.

XII

Le jugement définitif rendu entre les parties par la justice du pays où le défendeur a son domicile, ou, s'il exerce une profession, le siège central de ses affaires, a force de chose jugée dans les autres pays et peut y être mis à exécution, avec un minimum de formalités, sans nouvel examen du fond de l'affaire.

Le second rapporteur, Dr. H. Craandijk, avocat à Rotterdam, était d'avis qu'il serait nécessaire avant tout de rédiger des règles que les parties pourront insérer dans leurs contrats et qui, en conséquence, pourront être le fruit de l'initiative privée. Après discussions, l'assemblée s'est ralliée à la proposition du président de prier le conseil de la « International Law Association » de nommer un comité, chargé de formuler des règles internationales concernant la vente des choses, soit par voie d'initiative privée, soit par le pouvoir législatif des différents pays, s'il y a lieu.

La Reconnaissance des effets de jugements étrangers, par Dr. J. Kosters, conseiller à la Cour de cassation de La Haye, et Dr. J. Ph. Suyling, professeur à l'Université d'Utrecht.

Le préambule conclut à un traité collectif pour l'exécution des jugements et sentences arbitrales en matière de droit civil et commercial, à l'exception des jugements touchant aux droits réels, aux droits de famille, droits de succession ou droits de réels, aux droits de famille, droit de succession ou droit de faillite. Ce sera donc surtout le commerce international qui recueillera les avantages d'un tel traité. En écartant ainsi une

grande partie de la vie juridique internationale, les auteurs ont allégé considérablement leur tâche. Celle-ci restait néanmoins encore assez lourde et il importe de rendre hommage au résultat, fût-il provisoire, auquel les auteurs ont abouti.

Ils mettent en avant le principe que le « juge étranger mérite pleine confiance et que sa décision doit être respectée dans tous les Etats contractants » (1). Nous estimons cependant que cela ne suffit pas, car il se peut très bien qu'un Etat ait pleine confiance en la juridiction d'un autre Etat sans être disposé à la reconnaître sienne en quelque sorte. Il faut, à notre avis, pour faire œuvre utile en l'occurrence, une conception juridique entièrement ou à peu près identique dans les législations des Etats en cause, tant sur le fond du droit applicable qu'en matière de procédure. Là où cette identité fait défaut, les parties seraient astreintes à se faire mutuellement des sacrifices dépassant très souvent ce qu'on peut raisonnablement exiger d'elles.

Les rapporteurs préconisent un traité collectif d'après le modèle d'un avant-projet en 29 articles.

Trois catégories de systèmes sont actuellement en vigueur :

I. Le système qui dénie la force exécutoire aux jugements et oblige le demandeur à intenter un nouveau procès devant le juge du pays où il désire exécuter ;

II. Le système qui ne subordonne pas la reconnaissance des effets juridiques du jugement étranger à un nouvel examen du fond, mais qui se borne à la refuser lorsque le jugement étranger ne remplit pas certaines conditions (entre autres réciprocité) ;

III. Le système d'après lequel le juge national accorde l'exequatur après s'être assuré que certaines conditions nécessaires sont remplies, ayant trait entre autres à la compétence du juge étranger, à l'existence d'une citation régulière, à la représentation au procès, aux bonnes mœurs et à l'ordre public...

Après avoir donné de ces trois systèmes un exposé détaillé et complet le rapport examine de quelle manière le juge du pays où l'exécution aura lieu exercera un droit de contrôle à l'égard du jugement étranger. Ils ont opté pour le système de l'Europe

(1) Voir p. 7 et suivantes.

continentale de « l'exequatur » en écartant le système anglais qui exige une nouvelle procédure dans laquelle la décision étrangère est censée fournir une présomption (prima facie evidence) du bien-fondé des conclusions de la partie demanderesse (1). C'est cependant une question technique, les principes de l'avant-projet laissant la possibilité d'adopter le système anglais (2).

Les conditions qu'un jugement doit remplir afin de produire effet à l'étranger sont les suivantes :

a) Le jugement doit être définitif dans le pays où il a été rendu, sauf l'exécution provisoire, laquelle sera admise dans les Etats contractants;

b) L'affaire tranchée par le juge étranger doit ressortir de la juridiction de son pays;

c) Le juge du pays où le jugement étranger sera exécuté examinera si la citation a été régulière aux yeux de la loi du pays qui a rendu ce jugement;

d) L'ordre public de l'Etat où le jugement sera exécutoire devra être respecté;

e) En cas de concours de procès dans plusieurs pays le jugement qui sera définitif le premier aura la priorité;

f) L'action reconventionnelle n'est pas recevable à moins qu'elle ne soit fondée sur des faits postérieurs ayant opéré l'extinction du droit d'exécution.

Afin d'obtenir les renseignements utiles pour s'assurer que les conditions prescrites par le traité sont remplies, le juge aura la faculté, voire l'obligation de faire toutes recherches qu'il jugera indispensables. Le juge aura donc un rôle actif (3).

Les formalités d'introduction de la demande et la compétence d'attribution et territoriale en la matière sont réservées à la législation du pays où la procédure en « exequatur » est intentée.

L'avant-projet admet le droit d'appel, lequel sera interjeté devant une cour d'exécution internationale qui connaîtra des pourvois en appel interjetés contre les décisions des juges natio-

(1) P. 4 du rapport préliminaire.
(2) P. 8.
(3) P. 18.

naux qui ont statué en première instance sur les demandes en « exequatur ». Cette cour serait rattachée à la Cour de justice internationale déjà instituée par la Société des Nations.

M. Kosters, un des auteurs du rapport préliminaire et de l' « avant-projet », qui s'est appliqué à l'étude du problème durant une période de plus de dix années, est d'avis qu'il serait d'un intérêt primordial d'assurer l'uniformité de la jurisprudence relative à l'exécution des jugements étrangers.

Les auteurs prévoient cependant la possibilité d'objections de la part de certains Etats qui ne seront pas disposés à reconnaître, pour des différends entre particuliers, l'autorité d'un juge international (1). A ces Etats on réserverait le droit de faire juger l'appel par leur propre magistrature. De cet état de choses pourraient résulter des divergences très sérieuses avec la juridiction de la Cour internationale. L'avant-projet donne un remède dans son article 20 : « ...si le juge supérieur saisi de l'appel ne fait pas droit à la demande formée en première instance, le requérant originaire pourra demander à l'Etat de ce juge la réparation des dommages causés par l'ordonnance rendue en appel, pourvu qu'elle soit contraire aux dispositions de ce traité » .

Et l'article 21 : « La Cour d'exécution internationale connaît des demandes en réparation visées à l'article précédent ».

Les articles 20 et 21 ne nous semblent pas être des plus heureux, car à notre avis on cherchera vainement un Etat souverain qui, n'admettant pas l'autorité d'un juge international en droit privé, apposera sa signature sous un traité comportant de telles clauses.

L'assemblée a décidé de proposer au Conseil de la « International Law Association » la nomination d'un comité pour l'étude de l'exécution des jugements étrangers en même temps que la question du droit international de faillite. Sur cette dernière question un rapport avait été déposé au bureau du Congrès par M. W. Valentine Ball of Lincoln's Inn, *Domicile and Bankruptcy Jurisdiction.*

Ce rapport conclut en principe que dans le droit international de la faillite, un simple domicile commercial, à condition qu'il

(1) P. 20, 21 du rapport préliminaire.

soit la conséquence d'une résidence de fait, suffira, de même l'exercice d'un commerce, soit personnel ou par l'entremise d'un agent, ainsi que le fait d'être membre d'une firme commerciale.

Nous signalons encore *Contractual Capacity* par Wyndham A. Bewes, qui propose pour tous pays le même âge de majorité; *Weltmarken Recht,* par Dr. Edwin Katz, qui, dans un avant-projet, a élaboré en vingt-quatre paragraphes les dispositions d'un traité international collectif pour la protection de marques universelles de toutes marchandises d'une maison de commerce déterminée. La juridiction en toutes instances, en matière de contrefaçon, serait conférée à la Haute Cour de Berne.

Double Taxation in the British and Dutch Income Tax Acts, par Dr. J. Ph Suyling, professeur à l'Université d'Utrecht.

L'auteur estime que l'iniquité actuelle, la double imposition entre les deux pays, ne laisse qu'une solution à savoir celle d'un traité reconnaissant le droit de l'imposé de demander une réduction ou une restitution pour le motif que les mêmes revenus sont imposés dans le Royaume-Uni et en Hollande.

En matière de législation comparée, le Congrès a pris connaissance d'un aperçu très clair des *Rapports entre les pouvoirs exécutif et judiciaire aux Pays-Bas,* par Dr. J. Wolterbeek-Muller, avocat à La Haye, et *Comparative Public Administration,* par H. Finer, qui préconise pour les Etats modernes l'adoption dans leur législation du principe de coopération ou collaboration dans le service public. Cela, dit l'auteur, remédierait à la « déshumanisation » du fonctionnaire que les lois semblent avoir favorisée!

Le Congrès a été clôturé par un discours de M. Loder, qui, partie en français, partie en anglais, a fait ressortir l'importance considérable des résultats obtenus dans les cinq jours pendant lesquels les membres, divisés en plusieurs sections, ont poursuivi les débats. Ces résultats ont été en partie d'utilité purement académique, et pour cause. Toutefois « The Hague Rules 1921 » peuvent être citées par la « International Law Association » non sans fierté comme une œuvre hautement pratique, dont le monde des juristes et des hommes d'affaires pour-

ront peut-être bientôt récolter des avantages réels des plus précieux.

Ce Congrès a encore eu un autre intérêt d'une valeur de morale universelle. C'est, à notre connaissance, la première fois que, depuis la catastrophe mondiale, il y a eu une réunion entièrement libre de nationalités les plus diverses, sans exception, dans une atmosphère de discussions animées d'un esprit de bon vouloir et d'appréciation mutuelle. C'est là un fait indéniablement heureux que nous saluons comme l'indice d'un avenir plus clair, plus beau, plus humain que les années de fer et de sang que nous venons de traverser et qui ont menacé d'entraîner dans le gouffre du néant social et économique une grande partie du monde civilisé.

On a amplement discuté, ainsi que le lecteur l'aura remarqué, de paix et de guerre. D'un point de vue universel, nous pouvons cependant encore souscrire aujourd'hui aux paroles d'Aristote :

Εἰρήνη κἂν ᾖ σφόδρ᾽ επιζημιος, λυσιτελέστέρα πολέμου.

« La paix, même quand elle est onéreuse, est plus utile que la guerre. »

La Haye, septembre 1921.

ACTUALITÉS

La session de Rome de l'Institut de droit international.

(Octobre 1921.)

L'Institut de droit international, dont les travaux ont été forcément interrompus par la guerre, a pu reprendre cette année le cours régulier de ses sessions. Répondant à l'invitation du syndic de la ville de Rome, il a trouvé dans cette ville une réception qui laissera à tous ceux qui en ont été l'objet d'inoubliables souvenirs.

La session a été présidée par M. le marquis Corsi, qu'assistait le baron Albéric Rolin, appelé par les suffrages unanimes à conserver les fonctions de secrétaire général, auxquelles il s'est consacré avec une inlassable activité. Ouverte le 3 octobre par une séance solennelle au palais du Capitole, la session a pris fin le 8 octobre au soir. Si les circonstances toutes spéciales dans lesquelles l'Institut s'est réuni cette année ne lui ont pas permis de faire précéder ses délibérations du travail préparatoire en commissions indispensable à une discussion pleinement fructueuse, la réunion de Rome n'en a pas moins atteint complètement ses deux buts essentiels : la reconstitution intégrale de l'Institut dans une atmosphère digne de ses meilleures traditions, la fixation d'un programme d'études dont les divers points, confiés à l'examen de plusieurs commissions spéciales, feront l'objet des délibérations de la prochaine session.

La première question inscrite à l'ordre du jour portait : « Appréciation critique de l'organisation de la Cour de justice internationale ». Un court rapport de lord Phillimore, qui n'a pu être distribué qu'en cours de session, recommandait certaines modifications de caractère purement formel aux articles 12 à 15 du Pacte de la Société des Nations, modifications rendues nécessaires par l'institution de la Cour de justice internationale et qui, pour la plupart, venaient précisément d'être admises par un vote unanime de la deuxième Assemblée (séance plénière du 4 octobre 1921).

Une question soulevée par M. Strisower a amené un très intéressant échange de vues sur les conséquences de l'adhésion des Etats à la disposition facultative du protocole du statut de la Cour impliquant soumission à la juridiction obligatoire conformément à l'article 36, alinéa 2. Dans une première opinion, qui a été brillamment défendue par M. Politis, la compétence reconnue en vertu de cette clause à la Cour deviendrait exclusive de toute autre, en ce sens que deux Etats qui se sont engagés l'un vis-à-vis de l'autre dans les rapports spéciaux qu'elle implique ne pourraient plus désormais, au moment où le litige naît, le porter, même de commun accord, devant une juridiction différente, telle que la Cour permanente d'arbitrage par exemple. C'est en vain que l'on invoquerait ici en faveur de la concurrence des compétences le principe de la liberté du choix des juridictions énoncé à l'article 1er du statut en des termes qui paraissent étrangers à l'hypothèse toute spéciale de l'article 36, alinéa 2. Au surplus, l'abandon au moment décisif d'une juridiction acceptée d'avance par les parties ne constituerait-il pas, à l'égard de la Cour, une marque de défiance susceptible de compromettre son prestige et d'ébranler son crédit ?

Dans une réplique d'une argumentation très serrée, M. de Lapradelle s'est attaché à démontrer que, même dans l'ordre de la juridiction rendue conventionnellement obligatoire, la liberté du choix des juges reste entière : ce que la convention, œuvre de la volonté souveraine des Etats, a pu créer, une convention contraire peut le détruire. Raisonnement pleinement convaincant si l'on admet que la signature de la clause de juridiction obligatoire n'entraîne d'engagements qu'entre les deux Etats actuellement disposés à y renoncer ; moins décisif, à coup sûr, si l'on considère avec M. Politis que l'adhésion à la disposition facultative crée entre tous ses signataires un véritable faisceau de liens obligatoires spéciaux qui, jusqu'à un certain point, se soutiennent entre eux. Ne faut-il pas reconnaître qu'en fait il existera presque toujours entre les adhésions d'un certain nombre d'Etats à cette clause, dont les conséquences sont si graves, un lien d'interdépendance qui apparaît d'ailleurs dans les modalités d'acceptation prévues à l'article 36 ? Et, dès lors, n'est-on pas fondé à soutenir que les engagements qui en découlent pour chacun d'eux se servent mutuellement de cause et que, solidaires dans leur formation, ils le restent forcément dans leur exécution ?

A vrai dire, la réponse nous semble devoir dépendre d'une distinction qui n'a pas été dégagée suffisamment au cours du

débat. Le litige étant né, son transfert à une juridiction autre que la Cour de justice nous paraît parfaitement admissible quand il n'implique qu'une simple prorogation de compétence, quand la convention qui est à sa base n'entraîne pas chez les parties le sacrifice du droit de citation directe, qui est l'essence même de la juridiction obligatoire. Mais la solution contraire semble s'imposer quand la convention de transfert marque un retour pur et simple à la méthode du compromis préalable, car, dans ce cas, le revirement d'attitude qu'elle implique est de nature à rompre l'équilibre des déclarations de juridiction obligatoire souscrites par d'autres Etats et à provoquer des défections nouvelles.

Quoi qu'il en soit, l'Institut, par 29 voix contre 13, a adopté la résolution suivante présentée par le baron Rolin-Jaequemyns, qui se prononce en termes très larges en faveur de la liberté complète des parties : « L'Institut... émet le vœu que les Etats soumettent de plus en plus fréquemment leurs litiges au jugement de la Cour permanente de justice internationale; que ceux d'entre eux qui n'ont pas signé le Protocole visé en l'article 36 du statut, examinent la possibilité d'accepter dans la mesure la plus large la compétence obligatoire de la nouvelle Cour, étant entendu que les parties demeureraient toujours libres de porter de commun accord leurs différends devant la Cour permanente d'arbitrage ou des arbitres de leur choix. »

Les multiples problèmes soulevés par la deuxième question portée à l'ordre du jour : « Appréciation critique des statuts de la Société des Nations », n'ont pu être discutés au cours de cette session. Nous relèverons, toutefois, une communication de M. de Louter, qui, à côté de critiques très nettes à l'adresse de l'organisation actuelle de la Société, renferme diverses propositions de réforme, ainsi que les observations présentées par M. Diena, sur la portée d'application de l'article 18 du Pacte et par M. Fedozzi sur les rapports entre le Conseil et l'Assemblée. Un ordre du jour adopté à l'unanimité marque la confiance de l'Institut dans l'action de la Société des Nations, son désir de collaborer dans l'ordre scientifique à son œuvre, sa volonté d'aborder sans retard et d'un point de vue purement juridique l'examen détaillé des articles du Pacte. La question fera l'objet d'un rapport à la prochaine session, rapport qui sera préparé au sein de la Commission spéciale et dont la rédaction a été confiée à MM. Alvarez et Gidel.

Après avoir entendu une importante communication de Sir Thomas Barclay sur la question des territoires placés sous mandat, l'Institut, abordant l'examen de la « Déclaration des droits et devoirs des Nations », formulée par l'Institut américain de droit international, s'est trouvé en présence d'un nouveau texte de déclaration, œuvre personnelle de son rapporteur, M. de Lapradelle, présenté par l'éminent professeur de la faculté de droit de Paris, comme base de discussion. Le projet de M. de Lapradelle, rédigé en sept articles, se distingue des déclarations analogues de l'Institut américain de droit international et de l'Union juridique internationale par la hardiesse des conceptions nettement solidaristes qui l'inspirent. Celles-ci se manifestent notamment dans l'affirmation du droit à la reconnaissance étatique des peuples constitués en nations, dans la proclamation des devoirs de l'Etat au regard non seulement des autres Etats, mais aussi des hommes comme tels, devoirs qui trouvent leur corollaire dans la justification de l'intervention motivée par la protection internationale des droits des individus. L'extrême complexité des problèmes ainsi posés et l'évidente nécessité de n'en pas séparer l'examen de l'étude de l'organisation constitutionnelle de la Société des Nations ont amené l'Institut à surseoir à toute résolution. Mais, reconnaissant et le haut mérite de l'œuvre de son rapporteur et l'intérêt primordial des questions soulevées, il a décidé de maintenir le sujet à son ordre du jour, recommandant en même temps à la commission spéciale qu'il a nommée de prendre l'exposé de M. de Lapradelle comme point de départ de ses travaux.

Signalons enfin qu'au cours de sa séance de clôture, l'Institut a décidé, sur la proposition de M. Marshall Brown, de porter à son ordre du jour l'étude d'une question d'un intérêt à la fois scientifique et pratique considérable : celle de la détermination des litiges de caractère juridique susceptibles d'un règlement judiciaire, travail d'analyse et de systématisation qui, par sa portée très générale, justifie l'institution d'une commission nouvelle dont M. Marshall Brown a été nommé rapporteur.

Au cours de la dernière séance, M. Edouard Clunet, se faisant l'interprète de ses collègues français, a proposé à l'Institut de se réunir l'an prochain à Grenoble. Cette invitation a été acceptée.

La session de Grenoble s'ouvrira dans la seconde quinzaine du mois d'août 1922 sous la présidence de M. André Weiss, membre de l'Institut de France, professeur à la faculté de droit de Paris.

CH. DE VISSCHER.

L'Inauguration du Monument élevé a la Mémoire de T.-M.-C. Asser.

En novembre 1913, donc peu de temps après le décès de celui qui avec ces deux autres membres de l'illustre triumvirat — Rolin-Jaequemyns et Westlake — restera à jamais vivant dans la mémoire de quiconque s'intéresse ou s'intéressera à la vie internationale, un comité — qui comptait parmi les siens M. le professeur Albéric Rolin, secrétaire général de l'Institut de droit international — s'est constitué sous la présidence d'honneur de S. E. le Ministre d'Etat, Jhr. A. P. C. van Karnebeek, dans le but d'ériger un monument commémoratif.

Ce but a été réalisé, grâce à l'adhésion universelle, peut-on dire, que l'idée de rendre hommage à un juriste et homme d'Etat de pareille valeur a rencontrée, grâce surtout encore aux efforts du Comité exécutif dont le conseiller Jitta fut tout naturellement élu président.

La fondation Carnegie accueillit chaleureusement le projet d'abriter ce précieux souvenir sous son toit. La statue, œuvre du sculpteur le professeur Odé de Delft, a été érigée au Palais de la Paix, dans le grand couloir qui mène à la bibliothèque.

Le 30 août dernier, le monument a été inauguré solennellement en présence de S. A. R. le Prince Henri des Pays-Bas, représentant S. M. la Reine Wilhelmine, et du Jhr. W. Roëll, représentant S. M. la Reine-Mère.

Les membres de la famille du défunt, parmi lesquels le fils aîné, l'avocat C.-D. Asser, avaient accepté l'aimable invitation du Comité exécutif d'assister à la réunion.

Parmi les nombreuses personnalités de diverses nationalités qui ont rehaussé la solennité de leur présence, nous citons : Jhr. H. A. van Karnebeek, Jitta, Loder, le ministre Heemskerk, Lord Phillimore, le baron Michiels van Verduynen, Jellinghaus, le marquis Corsi, président de l'Institut de droit international, M. Charles Benoist, ministre de France à La Haye, l'avocat de Leval, les professeurs d'université, Jhr. van Eysinga, Kranenburg, de Louter, Moltzer, van Vollenhoven, etc.

Le président a, dans un discours éloquent, fait ressortir les éminentes qualités d'Asser et a ensuite, au nom du Comité Asser, remis la Statue entre les mains de la Fondation Carnegie, laquelle par la voix de son président, le Jhr. A. P. C. van Karnebeek s'est fait un honneur de la prendre sous sa garde.

S. E. M. Charles Benoist a pris la parole au nom de l'Académie des sciences morales et politiques. L'Académie a appelé Asser par deux scrutins successifs, en 1909 comme correspondant, en 1911 comme associé. L'orateur a commémoré le passé d'Asser, remarquable au point de vue tant scientifique que politique et diplomatique. Le marquis Corsi et Sir Thomas Barclay, respectivement président et membre de l'Institut de droit international ont honoré la mémoire d'Asser au nom de l'Institut. Le dernier a ajouté des paroles témoignant d'une profonde amitié pour Asser, qui, dit l'orateur, fut l'incarnation d'une force morale productive...

Après la cérémonie, Mlle Adelheid Asser, petite-fille du célèbre jurisconsulte, a déposé une couronne au pied du monument.

Les lecteurs de la *Revue* connaissent la réputation d'Asser (1) et savent les résultats qu'il a atteints sur le terrain de la pratique du droit international, terre encore infiniment plus dure à labourer que celle de la législation nationale. Et c'est le résultat législatif qu'il rechercha avant tout, même lorsque ce résultat ne donnait pas une satisfaction immédiate. C'est là le grand mérite d'Asser. Car pour faire œuvre de droit international, il faudra, comme en droit national, légiférer sans discontinuer.

Depuis la fondation de la *Revue,* Asser n'a pas cessé de travailler à la collaboration entre Etats en droit positif. Son premier article au premier tome, publié en 1869 : « De l'effet ou de l'exécution des jugements rendus à l'étranger en matière civile et commerciale » est encore, à l'heure actuelle, de grande valeur sous ce rapport. L'Union judiciaire en matière de législation sur la compétence, comme en ce qui touche les principales formalités du procès et le conflit des lois, qu'il préconisa déjà il y a un demi-siècle, demeure une conception internationale des plus remarquables.

Asser était un grand adepte de l'idéal de la Paix par le Droit. Sa statue a trouvé une digne place, au Palais de La Haye.

La Haye, septembre, 1921. W. A. R.

(1) Nous renvoyons au discours prononcé aux funérailles de T.-M.-C. Asser, par M. Albéric Rolin (*Revue de Droit International et de Législation Comparée*, 1913, n° 5), et à l'article nécrologique de M. E. Rolin-Jaequemyns, *ibidem*. Le professeur van Vollenhoven a publié un article nécrologique pour l'Académie Royale des Sciences. Voir encore la *Gazette de Hollande* du 31 août 1921, « T.-M.-C. Asser, In memoriam », par B.-C.-I. Loder.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française

1. Revue générale de droit international public.
(1920, nos 5-6, et 1921, nos 1-2.)

Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918 (pp. 289-357) par E. Audinet. — M. Audinet a rendu un service signalé en traçant dans cette importante étude un tableau parfaitement ordonné, à la fois très complet et très clair, des restrictions d'ordre juridique apportées aux droits des particuliers ennemis par la législation des Etats belligérants.

I. L'auteur considère tout d'abord les relations juridiques entre les sujets des Etats belligérants.

Du côté des Etats de l'Entente, la *prohibition du commerce* avec l'ennemi fut établie et maintenue avec une rigueur toute particulière. En ce qui concerne la détermination du caractère ennemi, tandis que l'Angleterre, suivant ses traditions propres, s'attachait avant tout à la résidence ou au lieu d'exercice du commerce, la France se fondait de préférence sur la nationalité; pourtant l'importance subsidiaire reconnue par la première au facteur nationalité, par la seconde au facteur résidence, a marqué un rapprochement sensible des deux systèmes. Quant aux sociétés, leur nationalité s'est déterminée en Angleterre par le lieu d'incorporation, en France, par le siège social. Au surplus, toutes les règles générales établies touchant le caractère ennemi furent jugées insuffisantes et furent bientôt complétées par des prohibitions individuelles basées sur l'établissement de « listes noires ». En même temps que la législation s'ingéniait à déceler partout le caractère ennemi, la prohibition du commerce était étendue à toute relation juridique d'ordre économique; des sanctions pénales ne tardèrent pas à en renforcer la rigueur. Les contrats antérieurs à la guerre demeuraient en principe valables, mais l'exécution en était naturellement prohibée et déclarée nulle; dans certains cas, les parties intéressées furent admises à en poursuivre la nullité et même en Angleterre, depuis 1916, cette nullité fut susceptible d'être déclarée pour motifs d'ordre public. Si nous considérons la légis-

ation de l'Empire allemand et celle de ses Alliés, à l'exception de la Bulgarie, on constate qu'elles furent à cet égard beaucoup moins sévères. Mais comme l'observe justement M. Audinet, c'est que la situation des empires centraux les obligeait précisément à sauvegarder certaines relations commerciales indispensables à leur ravitaillement.

II. En dépit des dispositions formelles de l'article 23 du règlement de La Haye (1907), le gouvernement anglais, se conformant à ses traditions, refusa aux sujets ennemis le *droit d'ester en justice,* sauf en défendant. Les Etats-Unis adoptèrent le même principe. Des restrictions plus ou moins graves du même ordre furent établies en Italie, en Portugal et en Turquie. Aucune mesure législative n'ayant été prise en France à cet égard, la jurisprudence s'est trouvée profondément divisée; les décisions qui reconnurent aux étrangers ennemis pleine capacité d'ester en justice paraissent seules pouvoir se défendre au regard des règlements internationaux et des articles 14 et 15 du Code civil.

III. En ce qui concerne la condition des biens des belligérants sur le territoire ennemi, la guerre a remis en vigueur des pratiques que l'on pouvait croire abolies. Trois mesures caractérisent le régime imposé aux biens ennemis par la plupart des Etats belligérants : 1° La déclaration des biens ennemis; 2° La mise sous séquestre. On lira avec un vif intérêt le parallèle établi entre le séquestre anglais et le séquestre français, celui-ci de caractère purement judiciaire et investi d'un rôle strictement conservatoire, l'autre, au moins depuis 1916, de caractère essentiellement administratif et comportant le pouvoir de vendre et de disposer. Les Etats-Unis ont organisé le séquestre en dehors de toute intervention judiciaire. La même conception a prévalu en Allemagne où les séquestres désignés par les Etats comme le curateur nommé par le chancelier de l'Empire exercèrent les pouvoirs les plus étendus sous le seul contrôle de l'administration; 3° La liquidation des biens ennemis, enfin, a été autorisée par certaines législations (Angleterre, Allemagne, Russie, Italie) à titre de mesure individuelle.

Quant à la propriété industrielle, les droits des sujets ennemis furent suspendus en France, reconnus au contraire en Angleterre et en Allemagne, sauf les restrictions résultant de la mise sous séquestre. La loi américaine garantit même de façon particulière à cet égard les droits des ennemis. Tous les Etats se réservèrent au surplus le droit d'exploiter eux-mêmes ou de concéder l'exploitation des brevets appartenant à des sujets ennemis dans la mesure où l'exigeait l'intérêt public. Les droits de propriété artistique ou littéraire n'ont pas subi d'atteinte essentielle.

IV. Dans une dernière section, M. Audinet dégage très nettement les principes qui guidèrent les auteurs du traité de Versailles dans le règlement des situations si complexes résultant des lois de guerre. Il en montre le caractère forcément, et dans l'ensemble, justement unilatéral.

On peut déplorer tant d'atteintes aux droits des particuliers. Mais le développement des guerres modernes les rend à peu près inévitables. Aucune codification nouvelle des lois de la guerre ne pourrait méconnaître les usages adoptés au cours de la guerre par les nations belligérantes et consacrés par les traités de paix concernant les biens et intérêts des sujets ennemis. Telle est la conclusion de la remarquable étude de M. Audinet.

La restauration de la Pologne et la diplomatie européenne (à suivre) par M. J. Blociszweski (1921, pp. 5-83). — Dans cette première étude M. Blociszewski trace l'histoire de la restauration de la Pologne depuis le début de la guerre jusqu'à l'instauration du Conseil de régence imposée par les empires centraux le 12 septembre 1917. Dès le début du conflit mondial, chacun des trois empires qui s'étaient jadis partagé l'ancien royaume s'efforça, par des proclamations retentissantes, de se concilier les sympathies polonaises. L'occupation austro-allemande amena la division de la Pologne russe en deux gouvernements généraux établis l'un à Varsovie (allemand), l'autre à Lublin (autrichien). Tandis que le Comité national de Cracovie travaillait à ramener la Pologne à l'Autriche, l'Allemagne, profitant de l'indécision du Cabinet de Vienne, multipliait les intrigues pour capter la bienveillance du peuple polonais. De son côté le gouvernement russe proclamait à la Douma de vagues desseins touchant l'unification de la Pologne. Le 5 novembre 1916 les empires centraux se décidèrent à proclamer l'indépendance de la Pologne; celle-ci devait constituer une monarchie héréditaire et constitutionnelle; elle aurait ses forces armées particulières, provisoirement placées sous le commandement allemand. Le gouvernement russe protesta. Les télégrammes de sympathie que lui adressèrent les gouvernements alliés furent suivis d'une note collective des gouvernements français, britannique et italien, note qui stigmatisait la décision des Empires centraux comme contraire au caractère essentiellement précaire de l'occupation de guerre. Soutenus par le parti polonais dit des « activistes », les gouvernements généraux de Varsovie et de Lublin constituèrent un Conseil d'Etat provisoire, dont les membres furent désignés par eux (6 novembre 1916). La révolution de mars 1917 permit aux puissances de l'Entente de prendre une attitude plus nette en faveur de l'indépendance polonaise. Un Comité national polonais, rival du Conseil d'Etat provisoire de Varsovie, s'établit à Paris; il ne tarda pas à obtenir sa reconnaissance comme « organisation officielle polonaise » par la France (20 septembre 1917), l'Angleterre, l'Italie et les Etats-Unis. M. Blociszewski, tout en rendant hommage aux services éminents rendus par le Comité national, juge pourtant inadmissible, au point de vue juridique, la prétention de cet organisme sans mandat de représenter le peuple polonais; la même critique atteint par voie de conséquence la reconnaissance que lui ont accordée les puissances. Mais

à notre avis la situation de pur fait dans laquelle se trouvait la Pologne avant sa constitution régulière ne permet guère d'appréciation de caractère juridique. (En ce qui concerne la situation très différente de la Finlande au moment de sa constitution, par suite de la préexistence d'une organisation politique, v. notre étude *La question des îles d'Aland*, cette *Revue* 1921, pp. 52-53, et pour un parallèle des conditions de formation de l'Etat en Finlande et en Pologne les intéressantes observations de M. van der Vlugt, *La question des îles d'Aland*, 2e éd., Leyde, 1921, pp. 40-43.) Dans l'entre-temps le Conseil d'Etat provisoire entrait en conflit avec les pouvoirs occupants au sujet de l'organisation des forces armées; le 25 août 1917 il résigna ses pouvoirs, laissant une Commission provisoire pour assurer la gestion des départements de la justice et de l'instruction publique qui devaient prochainement passer sous l'administration polonaise. Le 12 septembre enfin, des rescrits impériaux allemands et autrichiens constituèrent un Conseil de régence, qui fut d'ailleurs incapable de se concilier l'opinion polonaise.

Le statut international de Dantzig par C. Piccioni (pp. 84-106). — Après un rapide coup d'œil sur le passé de Dantzig, l'auteur examine la situation internationale de la ville au triple point de vue de ses rapports avec la Pologne, avec la Société des Nations, enfin avec les puissances tierces. C'est à la Pologne qu'appartient la conduite des affaires extérieures, ce pouvoir étant d'ailleurs limité à divers égards par les droits réservés à la ville et par un droit de veto qui appartient à la Société des Nations. Bien qu'englobé dans le territoire douanier polonais, la ville possède son administration douanière propre sous le contrôle polonais. La ville constitue enfin une zone franche administrée par une Commission internationale, le « Conseil du Port et des Voies d'Eau de Dantzig ». La détermination de la compétence de ce Conseil soulève des difficultés qui sont examinées en détail par l'auteur. Quant aux rapports de Dantzig avec la Société des Nations, on sait que l'article 102 place la ville sous la « protection » de la Société. Il en résulte que Dantzig, sans être signataire du pacte, peut invoquer à son profit les stipulations de l'article 10, le recours à la Société étant normalement mené par la Pologne. A ce point de vue, l'auteur critique la résolution prise par le Conseil de la Société le 17 novembre 1920, aux termes de laquelle « le gouvernement polonais paraît *particulièrement* désigné pour recevoir *éventuellement* de la Société des Nations la tâche d'assumer la défense de la ville libre de Dantzig ». M. Piccioni estime qu'il eût mieux chargé de ce soin la Pologne « exclusivement et en tout temps ». Le caractère des rapports de la ville avec les Etats étrangers peut se déduire des principes qui dominent sa représentation diplomatique et de la protection qui lui est garantie par la Société des Nations. Dans les dernières pages de cette étude très fouillée, M. Piccioni s'attache à préciser le sens et la portée

de la « garantie » sous laquelle la Société des Nations a placé la Constitution de Dantzig. Il semble que cette garantie doive être entendue dans le sens le plus large, que notamment aucune modification ne saurait être apportée à cette constitution sans l'autorisation de la Société. En cas de violation de la Constitution, la Société des Nations pourrait confier à un ou à plusieurs de ses membres le soin d'en faire respecter les dispositions.

L'indivisibilité de la frontière et le conflit Colombo-Vénézuélien, par A. Lapradelle et N. Politis (pp. 107-121). — L'objet du conflit Colombo-Vénézuélien a été rappelé dans cette *Revue* (1921, p. 172) à propos du récent article de M. P. Fauchille (« Le conflit de limites entre la Colombie et le Vénézuéla et la sentence arbitrale de la couronne d'Espagne du 16 mars 1891 », *Revue générale de Droit International Public,* 1920, p. 181). Suivant la thèse du gouvernement vénézuélien, les sentences relatives à des frontières ne sont susceptibles que d'une exécution intégrale et n'autorisent aucune occupation avant l'achèvement total des travaux de démarcation. A l'appui de cette thèse, le gouvernement vénézuélien invoquait l'idée d' « indivisibilité de la frontière » jadis énoncée par MM. L. Renault, de Lapradelle et Politis dans une étude concernant un conflit territorial entre la Bolivie et le Pérou (v. *Revue générale de Droit International public,* 1906, pp. 309 et suiv.). Après avoir rappelé les circonstances de ce dernier litige, les auteurs s'attachent à préciser le sens dans lequel ils avaient attribué à la frontière ce caractère d'indivisibilité. Celle-ci se manifeste à trois égards : 1° L'arbitre ne peut opter qu'entre les lignes revendiquées par les parties et est tenu de prendre ces lignes dans leur intégralité; 2° L'arbitre ne peut limiter son jugement à une fraction seulement de la frontière en litige; 3° Enfin « la frontière est indivisible en ce sens que l'arbitre peut suivre la ligne qu'il est invité à fixer, même au delà des limites du compromis, afin que, l'embrassant dans toute son étendue, il puisse se rendre mieux compte de la manière dont il convient de l'établir dans le cas particulier soumis à son examen ». On ne peut s'empêcher de penser qu'en ce triple sens l'expression « indivisibilité de la frontière » était peu heureuse. Car ce qu'elle entend désigner sous les deux premiers rapports n'est nullement propre à la frontière; c'est l'effet du caractère de droit strict du compromis, de la limitation conventionnelle des pouvoirs de l'arbitre. Quant au troisième sens, l'expression de « continuité de la frontière », d'ailleurs offerte en équivalent par les auteurs (p. 112), eût aussi bien, sinon mieux, rendu leur pensée. Quoi qu'il en soit de cette question de terminologie, il était manifeste que dans leur avis sur le litige entre le Pérou et la Bolivie les auteurs ne visaient qu'à préciser la mission de l'arbitre, nullement à fixer la procédure des opérations matérielles qui constituent l'exécution de la sentence arbitrale. Celle-ci est naturellement divisible, et cette divisibilité est d'ailleurs con-

forme au droit commun de l'exécution des jugements. Dans le litige colombo-vénézuélien des considérations particulières militent en faveur de cette solution. C'est tout d'abord l'origine du conflit, né d'une suite de contestations particulières; ensuite la division opérée de commun accord de la frontière litigieuse en plusieurs secteurs; enfin l'attitude du Vénézuéla qui de son côté n'hésita pas à occuper les territoires qui lui étaient adjugé. L'étude de MM. de Lapradelle et Politis nous paraît établir de façon indiscutable le bien fondé du point de vue colombien.

L'admission des nouveaux membres de la Société des Nations par l'assemblée de Genève par G. Scelle (pp. 122-138). — L'admission des nouveaux membres de la Société soulève une question préalable du plus haut intérêt et dont la solution est en rapport étroit avec la constitution intime de la Société des Nations. L'admission est-elle un droit pour tout Etat réunissant les conditions objectives déterminées par le pacte ? Ou, au contraire, l'assemblée exerce-t-elle sur l'admission un pouvoir souverain d'appréciation ? C'est cette seconde solution qui seule répond à la constitution actuelle de la Société. Celle-ci n'est à vrai dire qu'une Société particulière d'Etats, l' « héritière de la Conférence » (Cfr. du même auteur « Le Pacte des Nations et sa liaison avec le traitée de Paix », 1919, et notre analyse dans cette *Revue*, 1920, pp. 111 et suiv.) ; tant qu'une revision du pacte n'aura point modifié ce caractère originaire de la Société, celle-ci demeure en droit de subordonner ses décisions sur l'admission de nouveaux membres à des considérations d'opportunité politique. D'ailleurs, malgré le caractère politique de ces décisions, l'admission d'un Etat entraîne des conséquences juridiques pour tous les membres de la Société. Les obligations réciproques qu'impose le pacte supposent en effet la reconnaissance de la personnalité juridique internationale du nouveau membre par chacun des Etats associés (v. dans le même sens J. Coucke, « Admission dans la Société des Nations et reconnaissance *de jure* », cette *Revue*, 1921, pp. 320-329). Dans la seconde partie de son étude, M. Scelle recherche les motifs qui ont inspiré les décisions de la dernière Assemblée de Genève sur les multiples demandes d'admission qui lui étaient soumises. Ces décisions sont sans signification juridique et apparaissent uniquement guidées par des considérations d'ordre politique. Néanmoins une certaine tendance à l'élargissement des bases de la Société s'est manifestée dans le droit reconnu à la plupart des candidats écartés de participer aux organisations techniques de la Société. La conclusion de l'auteur est que le progrès du droit international ne saurait être attendu que de l'activité d'une Société des Etats universelle et autonome, ouverte à toute personnalité internationale de fait et dégagée de la tutelle des grandes puissances.

F. D. V.

2. Revue de droit international privé et de droit pénal international.

(Vol. 17, 1921, n° 3.)

J.-P. Niboyet, *De la condition actuelle des étrangers et des personnes morales étrangères en Alsace et en Lorraine* (p. 337). — La loi sur le régime transitoire du 17 octobre 1919 ayant jusqu'à nouvel ordre maintenu la législation allemande, il en résulte que la condition des étrangers en Alsace et en Lorraine est régie, en principe, par les règles du droit allemand. Toutefois le maintien de la législation allemande comporte un certain nombre d'exceptions parmi lesquelles M. Niboyet signale les dispositions relatives à la condition des étrangers qui ont leur source dans des traités diplomatiques : les traités conclus par l'Allemagne en cette matière sont désormais inapplicables en Alsace-Lorraine (en ce sens un arrêt de la Cour de Colmar du 3 janvier 1921), tandis qu'en sens inverse les traités de la France y reçoivent automatiquement leur application (Cour de Colmar, 23 juillet 1920). La condition actuelle des personnes morales étrangères en Alsace et en Lorraine soulève des questions particulières dont quelques-unes sont de nature très délicate. C'est ainsi notamment qu'aux termes de la législation allemande restée applicable les sociétés étrangères sont soumises, quant à l'exercice de leur activité, à la législation particulière des Etats de l'Allemagne. Or, en Alsace-Lorraine cette législation n'est autre que l'ancienne loi française du 30 mai 1857 demeurée en vigueur jusqu'à ce jour. L'auteur estime qu'il résulte de l'application de cette loi, telle qu'elle a toujours été comprise en France, que la reconnaissance de la personnalité morale comme l'exercice de leur activité seront subordonnés désormais soit à l'existence d'un décret collectif de reconnaissance au profit de leur pays d'origine soit à un traité diplomatique.

Les rapports franco-suisses relatifs à la compétence des tribunaux respectifs en matière de questions d'état et spécialement de divorce et de séparation de corps, par Camille Jordan (p. 356). — Première partie d'une étude consacrée à une question dont l'intérêt est considérable tant au point de vue pratique qu'au point de vue doctrinal. Deux arrêts du tribunal fédéral suisse (28 juin 1917 et 2 juin 1920) ont décidé que les tribunaux suisses sont incompétents à l'effet de prononcer le divorce entre époux français domiciliés dans leur ressort par le motif qu'il n'était pas établi que les lois ou la jurisprudence françaises reconnaissaient la compétence de la juridiction suisse en cette matière conformément aux exigences de l'article 59-7*h* du titre final du Code civil suisse. L'auteur retrace la double évolution qui, d'une part, a amené progressivement les tribunaux français à se départir de leur système d'incompétence radicale en raison de l'extranéité des parties en matière civile et qui, d'autre part,

les a conduits à reconnaître la compétence des tribunaux étrangers à l'effet de prononcer le divorce entre époux français domiciliés dans leur ressort, tout au moins dans les cas où cette compétence a été acceptée volontairement par les parties. Après avoir soumis à la même analyse la législation et la jurisprudence suisses, il examine la portée exacte des traités conclus entre les deux pays. En matière de contestations relatives à l'état des personnes la convention franco-suisse du 15 juin 1869 a donné naissance à trois systèmes différents d'interprétation : l'un faisait une obligation aux tribunaux des deux pays de se déclarer compétents; l'autre leur interdisait de le faire, tandis que d'après le troisième la convention serait restée étrangère aux questions d'état, les juges gardant en conséquence le droit de retenir ou de décliner la connaissance des affaires qui leur étaient soumises conformément aux prescriptions de leurs législations respectives. C'est en faveur de ce dernier système que se prononçait la jurisprudence suisse. Abordant ensuite l'examen de la convention de La Haye du 12 juin 1902, l'auteur constate que sous l'empire de cette convention, dénoncée par la France depuis le 12 novembre 1913, les deux pays s'accordaient pour reconnaître la compétence de la juridiction du domicile en l'absence de réserves faites à cet égard par l'un des Etats contractants.

Les conflits entre la loi française et la loi allemande applicable en Alsace-Lorraine en matière de statut personnel, par Eugène Audinet (p. 393). La plupart des conflits que signale cette étude ont, depuis sa mise en pages, reçu leur solution par la promulgation de la loi du 24 juillet 1921 qui a eu précisément pour but « de prévenir et de régler les conflits entre la loi française et la loi locale d'Alsace-Lorraine, en matière de droit privé ». L'article de M. Audinet n'en garde pas moins son intérêt comme exposé des inconvénients qui résultaient en matière de statut personnel de l'application de la loi allemande non seulement aux Alsaciens-Lorrains, mais encore dans certains cas aux Français domiciliés en Alsace-Lorraine.

Ch. D. V.

II. — Revues de langue anglaise.

The American Journal of international law.

(Vol. 15, n° 3, July, 1921.)

International society and international law, par Jesse S. Reeves (p. 361). — Les aspirations plus ou moins confuses vers un ordre international nouveau nées de la guerre mondiale se traduisent fréquemment par une réaction contre certaines conceptions anciennes des droits et

devoirs des Etats : théories de l'école du droit naturel, philosophie de Kant prise comme point de départ du mouvement de réglementation internationale conventionnelle qui a marqué le XIXe siècle, conceptions hégéliennes et néo-hégéliennes mises en œuvre par les juristes allemands contemporains. Considéré d'un point de vue pragmatique, le droit international apparaît comme le produit naturel de la vie internationale, inséparable de l'existence d'une société d'Etats organisée. Quant à son développement, il se trouvera mieux assuré par une application régulière des procédures de règlement pacifique que par des tentatives directes de codification. Sur la nature des différends justiciables de l'arbitrage, sur l'impossibilité actuelle d'y soumettre certaines manifestations de l'activité des Etats, comme sur les chances de réduire progressivement le nombre de ces dernières, l'article de M. Reeves renferme (pp. 371-372) des aperçus qui méritent de retenir l'attention.

Greek interstate associations and the League of Nations, par A.-E.-R. Boak (p. 375). — L'auteur démontre l'inexactitude des parallèles que l'on pourrait être tenté d'établir entre l'organisation de la Société des Nations et celle des associations entre Etats de l'ancienne Grèce : associations religieuses telles que les amphyctionies, associations de caractère politique telles que les ligues, alliances (*symmachiai*) ou confédérations d'Etats.

Enemy goods and house of trade, par Thomas Baty (p. 384). — Deuxième partie d'une étude que nous avons signalée dans notre numéro précédent (voir cette *Revue,* p. 357). L'auteur poursuivant l'analyse de nombreuses décisions de prises, cherche à en dégager la véritable notion de la maison de commerce (*house of trade*) dans le sens qu'attache à ce terme la pratique anglo-saxonne. Il y combat la doctrine du « domicile commercial », basée selon lui sur un amalgame de deux notions qui doivent rester distinctes, le domicile et la possession d'une maison de commerce.

Nous mentionnerons parmi les actualités un article de Charles Noble Gregory relatif à la controverse de l'île de Yap (p. 419) : examen de la correspondance diplomatique échangée entre Washington et Tokyo où s'affirme nettement la position adoptée par le State Department à l'égard de l'attribution du mandat japonais; une notice du Dr James Brown Scott consacrée aux rétroactes du traité conclu en 1914 entre les Etats-Unis et la Colombie et dont le Sénat américain vient d'approuver la ratification (p. 430) ; enfin les courtes, mais intéressantes observations de G. A. Finch sur les acquittements prononcés par la Cour de Leipzig en faveur des criminels de guerre couverts par des ordres supérieurs (p. 440).

Ch. D. V.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

22. — *L'organisation de la Cour permanente de Justice internationale*, par Jean Morellet. Paris, Pedone, 1921.

L'étude de M. Morellet offre un bon commentaire du Chapitre I du Statut de la Cour permanente de Justice Internationale consacré à l'organisation de la Cour. Après un rapide coup d'œil sur le développement de l'arbitrage international, l'auteur retrace les origines et met en lumière les caractéristiques essentielles de la nouvelle institution. Constituée de façon permanente, la Cour représente une véritable autorité judiciaire et dépasse sous ce rapport la conception essentiellement arbitrale de la Cour établie par la première Conférence de La Haye. Passant à l'examen de la composition générale de la Cour, l'auteur rencontre les grandes difficultés soulevées lors de l'élaboration du statut par le principe de l'égalité des Etats. Les points de vue divergents des grandes et des petites puissances trouvèrent une conciliation, inspirée dans une certaine mesure par les principes de la constitution américaine, dans l'élection simultanée des juges par le Conseil de la Société des Nations, où dominent les grandes puissances, et par l'Assemblée qui réunit tous les membres de la Société sur un pied d'égalité absolue. Non moins heureuse paraît être la disposition de l'article 9 recommandant la représentation au sein de la Cour « des principaux systèmes juridiques ». Ce texte parle aussi de la représentation « des grandes formes de civilisation ». M. Morellet critique avec beaucoup de raison cette formule obscure et superflue : on ne saurait trop supplier les rédacteurs de ces grandes conventions internationales de garder à leur style la précision du langage juridique. Le deuxième chapitre traite de l'organisation interne de la Cour. Les juges sont inamovibles et jouissent des privilèges de l'immunité diplomatique. Quant au régime des incompatibilités, que l'auteur estime trop peu sévère, on remarquera surtout la variété d'interprétations dont est susceptible l'interdiction d'exercer « aucune fonction politique ou administrative » (article 16). Laissant de côté l'examen des questions relatives à la présidence, au greffe, etc., nous noterons encore l'exclusion très remarquable du droit de récusation. Rien ne marque mieux le caractère judiciaire de la Cour et l'abandon des conceptions arbitrales. D'autre part, le statut garantit la présence sur le siège de juges nationaux des parties. Cette disposition est de nature à renforcer l'autorité des décisions

de la Cour. Le dernier chapitre est consacré à l'examen de diverses modalités qui peuvent affecter la constitution de la Cour, soit qu'elle siège en matière technique (où le projet présenté par le Bureau international du Travail tendait à la création d'une juridiction distincte), en matière de procédure sommaire ou en matière consultative. Dans ses conclusions, conçues dans un esprit sage et modéré, l'auteur disculpe le statut du reproche qu'on lui a fait de ne point imposer le règlement juridique des conflits internationaux. « L'humanité, constate-t-il, ne marche qu'à pas lents vers cet idéal. »

F. D. V.

23. — *Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis*, par Ed. Lambert, professeur à l'Université de Lyon. Paris, Giard, 1921.

Dans ses écrits d'allure toujours hardie et libre, M. Lambert excelle à mettre en lumière les aspects les plus actuels de la vie juridique contemporaine. Le tableau qu'il trace aujourd'hui de la « suprématie » du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis est d'un rare intérêt. Les sources de cette suprématie doivent être recherchées tout d'abord dans le principe du contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois. Depuis 1883 ce contrôle a pris une portée nouvelle. En présence du développement des lois sociales, il a pris pour tâche de sauvegarder les bases essentiellement individualistes de la Constitution américaine. L'impuissance relative du législateur américain s'explique aussi par la forte tradition du *common law*, seul en honneur dans l'éducation juridique comme devant les cours, et par l'interprétation restrictive à laquelle se heurte le *statute law*. Une politique judiciaire s'est ainsi peu à peu opposée à la politique législative. L'auteur illustre cette attitude des juges par des exemples caractéristiqes. En dépit de la réaction qui s'est manifestée en ces dernières années, le contrôle judiciaire n'a pas fléchi. M. Lambert étudie les palliatifs adoptés par le législateur et dont le plus remarquable assurément consiste dans le développement de l'application administrative des statuts. Celle-ci est cependant impuissante à éliminer le contrôle judiciaire; l'intervention plus active du pouvoir exécutif nous semble d'ailleurs s'expliquer autant par le caractère très spécial et l'extraordinaire complexité de certaines lois que par le mauvais vouloir des juges. Le dernier chapitre est consacré aux « leçons de l'expérience américaine ». Il ne peut être question de méconnaître ce qu'ont de trop radical certaines méthodes des juridictions américaines. Mais nous ne saurions partager ni la confiance excessive que l'auteur paraît placer dans l'activité du législateur touchant les réformes de caractère social, ni la méfiance qu'il semble nourrir à l'endroit des juges. La témérité de certaines lois a plus d'une fois trouvé un frein utile dans le contrôle et l'interprétation judiciaires.

Surtout il nous paraît inadmissible de jeter le soupçon d'une politique de classe sur les tribunaux français (l'auteur cite le récent jugement du tribunal de la Seine prononçant la dissolution de la Confédération générale du Travail comme un symptôme grave du « réveil des pouvoirs politiques de nos cours »). Ces tendances politiques, que nous tenions à relever, n'enlèvent rien à l'intérêt de cette brillante étude.

F. D. V.

24. — *La question d'Occident. — Les pays d'entre-deux de 843 à 1921*, par L. Leclère. Bruxelles, Lamertin, 1921.

M. Leclère a eu l'heureuse inspiration de rassembler dans un même tableau l'histoire des pays que limitent à l'Est le Rhin et les Alpes, à l'Ouest l'Escaut et la Meuse, la Saône et le Rhône. Cette histoire, que l'on ne trouve guère ailleurs qu'éparse suivant les divers points de vue nationaux, demandait un traitement d'ensemble : elle gravite en effet tout entière autour d'un même et vaste problème politique qui depuis plus de dix siècles n'a cessé d'agiter l'Europe occidentale. Prenant pour point de départ le traité de Verdun (843), l'auteur dégage les grandes oscillations de l'équilibre politique qui ont alternativement soumis les pays d'entre-deux à la domination allemande et à la puissance de la France. Au début du XIe siècle, l'avance allemande atteint son maximum. L'influence civilisatrice et les combinaisons politiques de la France la tiennent ensuite en échec jusque dans les premières années du XIVe siècle. Alors commence la grande période d'expansion française. Elle se poursuit pendant près de six siècles, et lorsque la royauté succombe dans la tourmente révolutionnaire, c'est la Révolution elle-même et l'Empire qui reprennent et achèvent son œuvre. En 1810, l'ensemble des territoires contestés se trouvaient réunis à la France ou indirectement soumis à sa domination. La chute de l'Empire, la création du Royaume des Pays-Bas, le traité de Francfort marquent une ère de grave recul. Le dernier et très important chapitre de l'ouvrage est consacré au nouveau recul allemand au XXe siècle. Après avoir rappelé les prodromes politiques de la grande guerre, l'auteur analyse l'œuvre du Traité de Versailles. Si l'on peut regretter l'échec des projets relatifs à la constitution d'un Etat-tampon de Rhénanie, dans l'ensemble cette œuvre est juste et conforme à cet esprit de modération que doit inspirer l'étude du passé. Il convient de méditer les paroles si sages qui résument les conclusions de cette pénétrante enquête historique : « L'étude attentive des événements prouve que les solutions modérées, respectant l'indépendance des Etats lotharingiens viables, balançant les forces des deux héritières modernes de la *Francia occidentalis* et de la *Francia orientalis*, les solutions appliquées le plus souvent dans le passé, sont celles aussi qui ont les plus grandes chances d'avenir. »

F. D. V.

25. — *Droit romain, aperçu historique sommaire*, par G. Cornil, professeur à l'Université de Bruxelles. Bruxelles, Imprimerie médicale et scientifique, 1921.

M. G. Cornil vient de doter notre littérature juridique belge d'un manuel de Droit romain entièrement à la hauteur des méthodes et des résultats de la science historique moderne. L'étendue de la matière, le nombre et l'originalité des aperçus émis par l'auteur offriraient le champ à une longue analyse. Cette tâche pleine d'intérêt doit être réservée à des revues spéciales. Cependant l'importance considérable de l'œuvre de M. Cornil nous fait un devoir d'en signaler ici au moins les caractéristiques fondamentales. L'auteur a divisé la matière suivant les trois grandes périodes de développement du droit romain (*Droit national romain — Droit classique — Droit byzantin*). Cette méthode, déjà adoptée par Cuq, von Mayr et, dans une certaine mesure, par Karlowa, peut, à notre sens, offrir quelques inconvénients pour l'enseignement élémentaire; mais elle a l'avantage incontestable de marquer très nettement les étapes essentielles de l'évolution juridique. Dans toutes ses parties, d'ailleurs, l'ouvrage du savant romaniste est dominé et guidé par le souci d'éveiller chez ses lecteurs le sens de l'histoire du droit. La pensée juridique romaine, loin d'être figée dans l'abstraction, s'y montre partout vivante et agissante, s'incarnant dans les formes si riches et si fécondes de la procédure classique, se développant dans les formes coutumières des actes, etc. Rien ne contribue plus heureusement à ce résultat que la précision souvent minutieuse que l'auteur apporte à décrire les pratiques de la vie juridique romaine. Aucune des informations si précieuses à cet égard que nous fournissent aujourd'hui l'épigraphie et la papyrologie n'a été négligée.

Ces qualités maîtresses du manuel de M. Cornil, nous tenons à les faire ressortir tout spécialement dans la partie consacrée au droit byzantin. Les conditions si particulières de la vie civile sous le Bas-Empire sont malheureusement trop ignorées ou négligées par les romanistes. Pourtant c'est pendant cette période que le droit romain a pris la forme définitive sous laquelle il s'est transmis aux civilisations occidentales. Les grandes réformes juridiques du Bas-Empire ne peuvent être justement appréciées que si l'on tient compte des transformations sociales du monde romain. A ce point de vue, l'ouvrage de M. Cornil apporte un complément utile, indispensable même, aux manuels les plus justement célèbres : nous avons en vue notamment celui de M. Girard, qui ne traite à fond que des institutions de l'époque classique. Les institutions byzantines sont étudiées par M. Cornil avec tous les développements qu'elles méritent et il prend soin de les replacer dans leur milieu historique. Parmi les chapitres qui ont le plus vivement attiré notre attention, nous

nous permettons de signaler au lecteur ceux consacrés aux *Personnes juridiques* (pp. 513-528) et au *Mariage* (pp. 576-607).

Nous nous garderons bien de faire au savant auteur le reproche d'avoir multiplié les vues et les aperçus originaux plus qu'on n'a coutume de le faire dans ce genre d'ouvrage. Mieux vaut mille fois une franche hypothèse que ces formules vagues qui voilent aux novices jusqu'à l'existence des problèmes les plus graves de l'histoire juridique. Le seul regret que nous émettrons touche l'absence de toute bibliographie — l'auteur, dans sa trop modeste préface, se bornant à renvoyer aux manuels de M. Girard et de M. Cuq. Par contre, l'indication des sources est particulièrement riche et soignée et fait de l'ouvrage de M. Cornil un instrument de travail très précieux. Une table chronologique des sources et une table alphabétique des matières facilitent la consultation.

Le manuel de M. Cornil, fruit d'un long et brillant enseignement, fait honneur à la science juridique belge. Nous lui souhaitons tout le succès que lui méritent ses solides qualités.

FERNAND DE VISSCHER.

26. — ALBÉRIC ROLIN, *Le droit moderne de la guerre. Les principes. Les conventions. Les usages et les abus.* 3 volumes. (Bruxelles, Albert Dewit, 1921).

L'important ouvrage que nous signalons à nos lecteurs apparaît comme le couronnement de l'œuvre scientifique considérable de l'éminent professeur émérite de l'Université de Gand et secrétaire général de l'Institut de droit international. Il répond en quelque sorte dans l'ordre du droit des gens au grand traité que l'auteur a consacré jadis au droit international privé. Fruit de longues réflexions et de lectures étendues, il porte à chaque page l'empreinte d'un sens juridique net et ferme et d'une haute impartialité scientifique.

L'ouvrage de M. Rolin se divise en six livres respectivement consacrés aux moyens de prévenir la guerre, à la guerre en général, aux règles concernant la conduite de la guerre sur terre, à la guerre maritime, aux hostilités aériennes, à la neutralité.

Très judicieusement l'auteur a placé en tête de son œuvre une introduction qui par sa portée générale la domine tout entière : il y traite du droit conventionnel de la guerre en vigueur durant le conflit mondial et surtout de la théorie de la nécessité, telle que l'ont systématisée dans sa forme la plus subversive certains juristes allemands contemporains. Sur le premier point il se rallie, après une intéressante discussion, à l'opinion, défendue également par M. Paul Fauchille, suivant laquelle la convention de 1899 relative aux lois de la guerre sur terre, à défaut de celle de 1907, était obligatoire pour les belligérants au cours de la guerre mondiale. Quant à la théorie de la nécessité, après avoir exposé

ses origines que l'on a cherchées bien à tort dans les écrits de Grotius où elle apparaît comme liée à la distinction actuellement abandonnée des guerres justes et injustes, il l'analyse dans ses données fondamentales, montrant notamment la fausseté des analogies que l'on a prétendu tirer de la nécessité en droit pénal.

Dans l'étude des moyens de prévenir la guerre nous relevons un excellent chapitre consacré aux moyens de coercition internationale exclusifs de l'état de guerre : rétorsion, représailles, blocus pacifique. Au livre II, qui traite de la guerre en général, l'auteur étudie avec beaucoup de soin la question de la légitimité des guerres dites d'intervention; à l'exposé des théories de non-intervention il rattache l'examen des doctrines américaines de Monroe et de Drago dont il souligne avec raison le caractère nettement politique.

Dans le chapitre qui a trait à la déclaration de guerre et à ses effets on lira avec intérêt les pages consacrées aux effets de la guerre sur les traités et sur les droits privés, ainsi que sur le droit d'ester en justice des ressortissants des Etats ennemis (controverse relative à l'interprétation de l'article 23*h* du Règlement de La Haye de 1907).

Avec le livre III nous abordons l'étude des lois de la guerre terrestre et des droits et devoirs qu'elle implique entre belligérants. Si nous devons renoncer à suivre notre auteur dans les développements abondants qu'il consacre à la conduite des hostilités, nous signalerons le chapitre très remarquable (Chap. X, pp. 419 à 566) relatif à l'occupation de guerre et à l'autorité du belligérant en territoire occupé. L'examen des effets de l'occupation dans l'ordre législatif et administratif conduit M. Rolin à analyser certaines décisions judiciaires rendues en Belgique sous l'occupation allemande. A son avis les juridictions du pays occupé sont incompétentes pour apprécier l'existence de la nécessité sur laquelle se basent les initiatives prises dans l'ordre législatif par le pouvoir occupant. Nous croyons, comme lui, que les abus d'autorité commis à ce point de vue par l'occupant relèvent avant tout des rapports entre Etats et trouvent leur sanction directe dans la disposition de l'article 3 de la Convention de La Haye; mais nous estimons que les autorités judiciaires du pays occupé, appelées à statuer sur la mise en application des arrêtés de l'occupant, n'en sont pas moins qualifiées pour apprécier si ceux-ci ne sont pas étrangers par leur teneur ou par leur but à l'objet limitativement désigné par l'article 43 du Règlement de La Haye et qu'elles ont, en conséquence, le pouvoir de refuser tout effet à ceux de ces arrêtés qui ne présenteraient pas « le caractère d'une de ces mesures qui, à raison de l'objet spécial et limité qu'elles ont réellement et uniquement en vue, rentrent dans la mission exceptionnellement reconnue à l'occupant par la Convention de La Haye et son annexe » (Cour de cassation de Belgique, 14 juin 1917).

Le deuxième tome est consacré presque tout entier à l'exposé systématique du droit de la guerre maritime dans les rapports entre belligérants, domaine où les principes apparemment les mieux établis ont reçu de graves atteintes au cours de la guerre mondiale. Comme dans la partie de son ouvrage qui concerne la guerre terrestre, M. Rolin a fait ici une large place aux travaux de l'Institut de droit international qui ont si souvent servi de base à l'œuvre de codification des Conférences de La Haye.

Dans le chapitre qui concerne les moyens de nuire à l'ennemi il discute et réprouve nettement la méthode de torpillage à vue et d'aveugle destruction inaugurée par l'amirauté allemande, montrant notamment que l'armement défensif des navires marchands ne peut servir de prétexte pour justifier de telles pratiques. Son exposé des prescriptions relatives à l'emploi des mines sous-marines souligne la complète insuffisance des prescriptions de la VIIIe Convention de La Haye, amplement démontrée d'ailleurs par l'expérience de la grande guerre. Les chapitres suivants traitent notamment du droit des belligérants sur les biens de l'ennemi; du droit d'interdiction d'accès que leur reconnaît généralement la pratique dans la zone actuelle de leurs opérations, prérogative dont il a été fait un si flagrant abus dans la dernière guerre; des droits et devoirs des belligérants à l'égard des personnes (personnel des bâtiments de guerre, des navires publics et des navires privés ennemis); des formalités de la saisie, de ses suites et du jugement des prises.

Les règles encore bien incertaines de la guerre aérienne font l'objet du livre V. Sur la question, si longtemps discutée, du domaine aérien et de la liberté de l'air M. Rolin se rallie à la thèse de la souveraineté de l'Etat sur l'espace aérien qui domine son territoire, thèse que la convention internationale aérienne du 13 octobre 1919 a définitivement consacrée.

Le tome troisième traite successivement de la neutralité en général, de la neutralité dans la guerre sur terre et dans la guerre maritime. L'auteur souligne les avantages et inconvénients des proclamations de neutralité et fait ressortir les dangers de la tendance trop répandue à exagérer les devoirs des neutres. Parlant des « devoirs actifs » des Etats neutres, il expose l'intéressante controverse diplomatique qui s'est élevée au cours de la grande guerre au sujet du transit par les Pays-Bas de matériaux susceptibles d'utilisation militaire; tout en reconnaissant que la thèse soutenue dans cette affaire par le gouvernement britannique procède d'une conception quelque peu rigoureuse de la neutralité, il lui trouve un fondement sérieux dans l'esprit de la cinquième convention de La Haye. Les règles de la neutralité spéciales à la guerre maritime font l'objet de la dernière partie, dont le grand développement — elle comporte près de 400 pages — se justifie par l'abondance et la nouveauté des problèmes soulevés dans ces dernières années. Parmi ceux auxquels

l'auteur s'est attaché nous relevons : la question toujours si discutée des conditions de l'asile dans les ports neutres; celle de l'admission des prises dans ces ports, qui le conduit à discuter les mérites de l'article 23 de la XIIIe Convention de La Haye; celle du droit d'angarie sur les navires neutres qui fait l'objet des aperçus intéressants qui ont été publiés ici même (cette *Revue*, 1920, p. 19). Sur les difficultés multiples que soulève la détermination du caractère ennemi du navire et de la cargaison, sur les règles applicables en matière de blocus et de contrebande de guerre, d'assistance hostile, etc., l'ouvrage de M. Rolin constitue un exposé très clair de la pratique des puissances maritimes, des opinions de la doctrine et des solutions adoptées par la déclaration non ratifiée de Londres de 1909. Dans un dernier chapitre l'auteur étudie avec beaucoup de soin une question généralement traitée d'une façon trop sommaire, celle de la reprise ou recousse des bâtiments neutres.

La lecture de l'ouvrage considérable élaboré par M. Albéric Rolin au cours des années de guerre conduit trop souvent à constater le contraste entre les prescriptions les plus formelles du droit de la guerre et la pratique des Etats belligérants telle qu'elle s'est affirmée dans le conflit mondial. L'auteur s'est défendu contre l'impression de découragement qui pour beaucoup se dégage du spectacle des violations systématiques du droit des gens commises sous le couvert des nécessités de la guerre. Il n'est pas au nombre de ces « fossoyeurs du droit de la guerre » dont il critiquait dans une récente étude le scepticisme négateur ou la dangereuse idéologie. A la claire vision des réalités, à l'indépendance absolue du jugement s'unit toujours chez lui la parfaite sérénité de la pensée.

CH. DE VISSCHER.

27. — GILBERT GIDEL et H.-E. BARRAULT, *Le Traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés. Commentaire des dispositions de la partie X du Traité de Versailles.* Préface de M. PIERRE JAUDON. Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1921.

L'extrême complexité des dispositions du traité de Versailles relatives au règlement des intérêts privés est bien connue de tous ceux qui, à des titres divers, se sont trouvés appelés à en interpréter les termes. MM. Gidel, chargé de cours à la Faculté de droit de Paris et rédacteur en chef de l'excellent *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*, et H.-E. Barrault que leurs études antérieures et leur connaissance de la jurisprudence désignaient particulièrement pour cette tâche, ont réussi à en présenter un commentaire remarquable par sa méthode rigoureuse et par sa parfaite clarté. L'ouvrage se divise en six parties dont la première traite des biens, droits et intérêts, dettes et créances; la deuxième du

ort des contrats, la troisième de la conservation et du rétablissement es droits des particuliers malgré l'inobservation des formalités ou en épit de mesures prises pendant la guerre. La quatrième partie a pour ojet le règlement des droits de propriété industrielle, littéraire et artisque, question à laquelle M. Georges Chabaud a consacré récemment ne bonne étude (v. cette *Revue*, 1921, pp. 186-187); la cinquième partie oncerne les questions de nationalité que pose le jeu des clauses du traité que leur insuffisance rend souvent assez délicates. La dernière partie aite de la compétence et de l'organisation du tribunal arbitral mixte. articulièrement intéressantes du point de vue juridique sont les obserations présentées par les auteurs sur les effets de l'annulation des conats comme sur le maintien de certains contrats motivé par l'intérêt énéral et, dans la partie relative à la propriété intellectuelle, celles qui oncernent le règlement des licences de guerre et d'avant-guerre, ainsi ue les droits des habitants de territoires séparés de l'Allemagne.

Des annexes très développées complètent la documentation de cet xcellent ouvrage. Elles contiennent le texte intégral des lois, décrets, rrêtés et circulaires, traités et conventions parus sur la matière en rance, en Belgique, en Grande-Bretagne, en Grèce, en Haïti, en Italie, n Allemagne.

Ch. D. V.

8. — M. Travers, *Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre*, tome III, Librairie du Recueil Sirey. Paris, 1921.

Ce volume suit de très près les deux tomes précédents qui étaient conacrés à la solution du problème fondamental du droit pénal internaional : la désignation de la loi répressive applicable à un fait déterminé.

Ce tome troisième est, ainsi que le seront les tomes 4 et 5, réservé à étude des questions nombreuses et complexes qui intéressent la mise en euvre des règles posées, ce qui revient à rechercher la procédure qui oit être suivie pour instruire l'affaire et assurer l'effet des décisions, préciser les juridictions qui peuvent ou doivent être saisies et à déterniner l'étendue du concours que les autorités des divers groupements euvent ou doivent se prêter.

L'auteur pose les idées fondamentales suivantes pour la procédure et a compétence. La loi répressive française étant reconnue applicable, ucune conséquence ne doit, en règle générale, être tirée des circontances de fait qui ont donné naissance à un conflit de lois; la compéence, la procédure, les pénalités restant les mêmes que dans toute autre ffaire répressive, il n'est tenu compte que de la loi française; l'existence u l'introduction de poursuites répressives devant les tribunaux étran-

gers sont même sans influence sur l'exercice de l'action publique devant les juridictions françaises.

Les principes comportent d'importantes exceptions et leur application donne lieu à de sérieuses difficultés. Des situations nouvelles ou peu connues et des problèmes jusqu'ici mal posés ou incomplètement résolus, sont étudiés dans ce volume avec une sagacité, une érudition et un soin minutieux qui laissent au lecteur l'impression d'une œuvre complète façonnée de main de maître.

L'auteur traite successivement des crimes ou délits commis et des juridictions compétentes dans les pays envahis ou occupés et dans les pays de juridiction, des cas dans lesquels les juridictions répressives françaises doivent tenir compte de la loi pénale étrangère : questions préjudicielles, interprétation et application d'actes administratifs ou de gouvernement émanant d'autorités étrangères, interprétation des traités diplomatiques etc., et des exceptions à la règle que tout Etat peut sur son territoire procéder à toutes arrestations et à toutes mesures d'instruction, ce qui comprend les diverses applications de la notion dite d'exterritorialité, notion que rejette M. Travers et à laquelle il supplée par d'intéressantes considérations différentes selon le cas.

Nous devons mentionner ensuite, pour nous conformer à l'ordre de l'ouvrage les pages que l'auteur consacre aux notifications et assignations; mais une des parties les plus dignes d'être mises en relief est celle que M. Travers a consacrée à l'étude des effets des décisions pénales étrangères en temps normal et après une annexion.

La matière est, en quelque sorte, rénovée, pour le droit français, par l'étude d'un arrêt de la Cour de cassation de France rendu le 3 août 1888 et qui jusqu'ici était passé inaperçu.

Mais ce n'est pas seulement pour le droit français que l'ouvrage de M. Travers est capital.

Les questions sont traitées non seulement au point de vue du droit français, mais aussi au point de vue du droit comparé avec cette particularité que la place, en quelque sorte traditionnellement réservée aux auteurs allemands dans les études de ce genre, est, par une innovation digne d'être signalée, donnée par M. Travers à la doctrine et à la pratique anglo-américaine. C'est là un des caractères particuliers de cette œuvre considérable.

P. Arminjon.

Juge aux tribunaux mixtes d'Egypte.

UN DROIT UNIFORME SUR LA NATIONALITÉ

PAR

A.-E. BLES

Docteur en droit, ancien conseiller au ministère de la Justice à La Haye,
membre de la Commission royale néerlandaise pour le droit international privé.

En offrant aux lecteurs de la *Revue* cette étude sur un droit uniforme de la nationalité dans les différents pays, nous n'avons nullement la prétention d'aborder un sujet d'un intérêt très actuel. C'est un des effets de la guerre que les sujets de droit international privé ont perdu de leur importance et de leurs attraits pour la plupart des juristes et surtout des politiciens; que les conférences internationales se sont plutôt occupées de questions de droit international public et des suites de la guerre. Mais si le progrès et la civilisation sont plus que des mots, le jour viendra où l'on pourra reprendre l'œuvre internationale de feu T. M. C. Asser. La Société des Nations présuppose un rapprochement de plus en plus général des Etats qui la composent, et l'un des moyens les plus sûrs de l'atteindre est sans doute d'éviter les frictions que cause actuellement la divergence entre les législations des différents pays en tant de questions du plus haut intérêt pour leurs citoyens. Aussi, espérons-nous que la Société des Nations, le temps venu, prendra l'initiative de la réunion de nouvelles conférences de droit international privé et qu'elle les soutiendra de son puissant appui.

Parmi les sujets qui pourraient se prêter à une discussion internationale, la nationalité aura droit à une place de premier rang. Aucune question de droit international privé — ou considérée comme telle — ne contient un élément si important de droit public; aucune n'est si inextricablement mêlée aux intérêts de l'Etat. En outre, il ne saurait être question ici, comme aux Conférences de La Haye, de divergences telles entre le droit des

Etats continentaux et celui d'origine anglo-saxonne que l'Angleterre et les Etats-Unis doivent s'abstenir de l'œuvre commune; il n'y a pas plus de différences en cette matière entre le droit anglo-saxon et le droit continental qu'entre ceux des divers pays du continent même; la nationalité est une question qui regarde tous les Etats également.

La situation actuelle présente incontestablement de graves difficultés. Ainsi on peut, sans trop d'exagération, considérer comme indigne d'une communauté d'Etats civilisés une situation qui, par le jeu des diverses législations, permet à certains individus de posséder plus d'une nationalité, tandis que d'autres n'en ont aucune.

Parmi les législations (1) il y en a qui nécessairement doivent aboutir en bien des cas à une double nationalité — telle la loi anglaise qui déclare sujet britannique quiconque est né dans le territoire britannique, et ses enfants; d'autres conduisent souvent à l'absence de toute nationalité — comme la loi néerlandaise qui fait perdre sa nationalité à un sujet néerlandais qui sans la permission de la Reine entre dans le service civil ou militaire d'un autre Etat. Plusieurs autres législations sur la nationalité devraient être amendées sur nombre de points afin de mettre un terme à des difficultés semblables.

Mais, ce dont on a besoin en premier lieu, ce n'est pas d'une revision, même radicale, des diverses lois sur la nationalité; un arrangement international seul peut résoudre, d'une manière satisfaisante, toutes les questions, éviter toutes les difficultés; l'uniformité seule pourra prévenir les cas de nationalités multiples et d'absence de nationalité, uniformité permanente et expresse à laquelle les pouvoirs législatifs des divers pays ne consentiraient jamais à se plier sans la contrainte d'un traité, d'une convention générale.

D'autre part, il n'y a pas de nécessité que cette uniformité soit absolue, qu'elle domine toute la matière; les lois sur la nationalité s'occupent de choses qui pourront sans difficulté

(1) Nous n'avons nullement la prétention d'entamer dans cette étude une exposition des lois sur la nationalité, beaucoup moins d'en donner une critique. Si nous nous permettons parfois de mentionner une disposition de telle ou telle loi, ce n'est que comme illustration de nos vues sur le système actuel.

être laissées à la libre appréciation du législateur de chaque Etat. Ce ne sont que les principes, les bases de la nationalité, qui nécessairement devront être les mêmes partout, les modes l'acquisition et de perte de la nationalité. Mais les matières d'un intérêt plutôt formel — telle la manière dont se fait la naturalisation — pourront être décidées par les législations nationales comme bon leur semble. Le droit international n'a aucun intérêt à ce que ce procédé soit uniforme dans tous les pays, du moment où les principes, les effets juridiques de la naturalisation sont les mêmes partout.

Nous croyons toutefois que la conférence qui viendrait à élaborer ce droit uniforme, ne pourrait se borner à empêcher les cas d'absence de nationalité ou de nationalités multiples. Si tel était l'unique objectif, rien ne serait plus simple que d'adopter, quant à l'acquisition de la nationalité par la naissance, le système anglais (1); la nationalité étant déterminée par le lieu de la naissance, il est bien certain que personne n'aura plus d'une nationalité en venant au monde.

La tâche du législateur international sera plus complexe: comme tout législateur qui va promulguer un droit nouveau, il devra étudier les esprits, s'enquérir de l'état de l'opinion et formuler le droit que la société actuelle demande. Pour être équitable et juste, tout droit nouveau, le droit international aussi bien que le droit interne, doit se conformer à l'état des esprits, aux exigences de la société actuelle, doit écarter les principes qui ont cessé de vivre; *ex regula jus fiat.*

Voilà la double base sur laquelle nous avons tâché d'élaborer le règlement qu'on va lire; nous nous sommes efforcé de formuler un système qui éviterait les cas de nationalités multiples et ceux d'absence de nationalité, et qui en même temps ferait surgir une nationalité vraie et réelle. Nous n'avons nullement la présomption d'avoir épuisé la matière; ayant été occupé pendant une vingtaine d'années à élaborer des projets de loi, nous savons par expérience que la faillibilité humaine n'est jamais tellement évidente que quand il s'agit de proposer un droit nou-

(1) Ce système devrait être toutefois modifié quant aux enfants nés hors du royaume d'un *natural-born subject.*

veau. Notre essai n'est, en vérité, qu'une modeste introduction et nous nous estimerions heureux si notre travail pouvait attirer l'attention des juristes sur la nationalité et si, par suite, cette matière pouvait un jour être discutée à une conférence internationale.

Avant-projet d'un règlement international sur la nationalité.

§ 1. — Dispositions générales.

Article premier. — *La nationalité s'acquiert par la naissance ou par la naturalisation.*

Il importe en premier lieu de poser les principes de l'acquisition d'une nationalité déterminée. Ces modes d'acquisition, la naissance, qu'on pourrait nommer la manière naturelle, et la naturalisation, la manière artificielle, on les retrouve dans toutes les législations; seule leur mise en œuvre diffère selon les Etats. L'objet de cet article premier est d'énumérer limitativement les deux modes d'acquisition de la nationalité. Si, pour un motif de style, nous avons évité de lui donner la forme négative, notre but est bien d'exclure comme modes d'acquisition d'une nationalité certains faits juridiques qui figurent à ce titre dans tant de législations et même, pour ce qui regarde l'un d'eux, dans presque toutes les législations du monde civilisé; je veux dire l'acquisition par une femme mariée de la nationalité de son mari par le fait même du mariage. Un autre procédé de ce genre, également écarté par l'article, c'est le changement de la nationalité qui peut s'opérer comme suite de la reconnaissance d'un enfant illégitime par son père naturel, comme on le trouve dans le droit néerlandais, l'enfant illégitime, non reconnu par le père, suivant la nationalité de sa mère, et, après la reconnaissance, celle du père qui l'a reconnu.

Les raisons qu'on invoque généralement en faveur de ces divers modes de changement de nationalité sont déduites du principe de l'unité de la famille, mais cette unité, la vraie, celle de l'esprit, dépend en vérité d'autres choses que d'une identité

le nationalité, surtout quand cette nationalité n'est acquise que par suite d'un acte juridique étranger de sa nature à la nationalité. D'ailleurs, le changement de nationalité est chose beaucoup trop importante pour qu'il puisse être une suite, voulue ou non, d'un acte de droit civil.

Ces observations s'appliquent spécialement au changement de nationalité de la femme par suite de son mariage avec le sujet d'un autre Etat. Si l'objet de cette étude n'était que d'élaborer une codification du droit existant, rien de plus facile que d'y inscrire la règle en question : en peu de matières les législations du monde s'accordent comme en celle-ci. On dira peut-être que ce fait prouve la force des raisons qu'on invoque pour la retenir. Et pourtant nous n'hésitons pas à la trouver mauvaise au point de vue pratique aussi bien que contraire à la raison, et par conséquent à lui refuser une place dans notre essai d'un règlement international.

D'abord on voudra bien concéder que l'origine de cette règle n'est plus conforme aux idées présentes sur les relations légales entre personnes mariées. La règle qui force la femme à suivre, par le seul fait du mariage, la nationalité du mari, est indubitablement un produit des temps où l'on considérait la femme mariée comme un accessoire, au sens légal, de son mari, comme une mineure suivant en toutes circonstances l'état de son mari. Tel est encore l'esprit de la plupart des législations, mais personne ne peut vraiment douter que celles-ci ne soient prochainement soumises à des améliorations considérables à ce sujet. Il serait, croyons-nous, difficile de trouver un chapitre du droit civil où l'exercice des droits politiques de la femme aura plus d'influence que dans les relations légales entre les époux, et la prédiction n'est pas trop osée que les réformes dans cet ordre d'idées aboutiront forcément à une indépendance complète de la femme mariée. Si tous les signes ne nous trompent pas, les relations futures entre mari et femme seront celles d'associés plutôt que celles de tuteur à mineure. Or, cette fameuse unité de la famille, base ou prétexte de l'infériorité de la femme en droit civil, n'a pu empêcher le suffrage des femmes mariées en tant de pays, suffrage dont l'exercice ne s'accordera pas nécessairement avec les vues politiques du mari et qui

pourra tout aussi bien mettre en danger l'unité de la famille qu'une diversité de nationalités.

Mais il nous reste encore un des arguments les plus convaincants qu'on puisse produire contre le changement de nationalité par suite du mariage de la femme avec un étranger : c'est que ce changement est contraire à la réalité. Comme nous l'avons dit plus haut, une législation sur la nationalité doit être d'accord avec les faits, avec la nature ; c'est là, sans doute, un *desideratum* de toute législation, mais nulle part plus qu'en matière de nationalité le défaut de concordance avec les réalités ne porte un préjudice plus grand à l'intérêt public et aux droits les plus sacrés des individus. Or, il n'est pas vrai, dans la réalité des choses, qu'une femme au moment de son mariage avec un étranger se sente sujette de l'Etat auquel appartient son mari. Ce n'est pas vrai, même quand elle abandonne son pays natal à la suite de son mariage et va fixer son domicile dans le pays de son mari. C'est moins vrai encore quand le mari habite le pays de sa femme et y reste domicilié après le mariage. C'est un fait qui saute aux yeux de quiconque a connu des femmes mariées, de quelque origine que ce soit, différente de celle de leurs maris. Ce n'est qu'après un certain temps qu'une femme, étrangère par son origine au pays de son mari et y domiciliée, peut se sentir vraiment sujette de ce pays, et pour celle-là la naturalisation pourra effectuer le changement formel, si tel est son désir. Et quant aux femmes qui, mariées à un étranger, sont domiciliées dans leur pays natal, la moindre expérience nous montrera que la règle actuelle n'est en réalité qu'une absurdité.

Les conséquences funestes et inéquitables du droit actuel seront reconnues par quiconque a connu la situation durant la grande guerre de femmes mariées à des sujets d'un Etat ennemi : elles furent traitées en étrangères ennemies, quoique leurs sympathies naturellement ne différassent en rien de celles de leurs parents et de leur entourage.

Et en sens inverse n'a-t-on pas vu le cas d'anarchistes étrangères qui s'étaient, pour la forme, mariées avec des sujets d'un certain pays, afin d'y jouir des droits de citoyen, afin d'éviter d'être expulsées comme étrangères indésirables ? Ici on voit une

fois de plus, qu'une règle de droit contraire à la nature, irréelle, doit forcément conduire à des abus.

Si la règle du droit actuel ne peut être maintenue dans le droit futur, nous jugeons toutefois que la législation ferait fausse route si elle refusait toute influence au mariage sur la nationalité de la femme mariée. Le lien naturel entre mari et femme est assez fort pour justifier l'octroi de certaines facilités à la femme mariée qui voudrait acquérir la nationalité de son mari. Ces facilités, comme on verra plus loin, se trouveraient dans l'exemption de la règle qui astreint au domicile les individus qui désirent être naturalisés; nous croyons que la femme mariée pourrait réclamer la nationalité de son mari sans avoir été domiciliée dans le pays de ce dernier pendant le temps exigé des autres étrangers. Nous nous proposons de revenir sur ce point quand nous parlerons de la naturalisation. Il va sans dire que les autorités de chaque pays resteraient toujours libres de refuser la naturalisation.

Article 2. — *La nationalité se perd par la naturalisation dans un autre Etat.*

Comme l'article précédent, celui-ci doit être compris dans un sens limitatif. Si l'on veut éviter dans le droit futur les cas d'absence complète de nationalité, absence dont souffrent à présent plus de personnes qu'on ne croirait, une règle, telle que celle que nous proposons ici, est indispensable. L'absence de nationalité est tout aussi contraire à la nature que la nationalité double, ou même triple, dont sont dotés actuellement certains individus. Un homme sans nationalité est un homme sans droits politiques, sans autre protection des autorités que celle qu'entraîne son séjour actuel. Dans le droit des gens un homme sans nationalité est un non-sens pire encore que l'homme à nationalités multiples.

La règle proposée tend en premier lieu à abroger des dispositions comme celle de la loi néerlandaise qui fait perdre sa nationalité à quiconque, sans permission de la Reine, entre au service civil ou militaire d'un autre Etat. Ce fait n'entraînant pas nécessairement l'acquisition de la nationalité étrangère, des dispositions de ce genre ont eu pour conséquence

de priver de toute nationalité les malheureux qui, par imprudence ou même par ignorance, avaient omis de demander la permission requise avant d'accepter une place à l'étranger.

Seraient également supprimés par l'article proposé les documents visés par la législation allemande, les « Entlassungs-Urkunden », les placets par lesquels une des autorités du pays de l'intéressé lui enlève à sa demande sa nationalité sous condition de fixer son domicile à l'étranger avant l'expiration d'un certain temps. Cet arrangement doit nécessairement conduire à une absence de nationalité, aucun Etat ne se contentant d'un si court séjour avant de procéder à la naturalisation d'un étranger.

Il est une autre sorte de dispositions que l'article proposé tend à abolir, ce sont celles qui obligent les sujets domiciliés à l'étranger de se faire inscrire aux consulats ou chez d'autres autorités avant l'expiration d'un certain laps de temps afin de retenir leur nationalité; dispositions vicieuses à tous égards, car, plus souvent que le désir de se dépouiller de leur nationalité ou l'indifférence envers leur pays, l'ignorance du droit, la négligence ou simplement l'oubli seront cause chez les intéressés de la perte de leur nationalité.

Si la seule manière de perdre la nationalité d'origine doit être la naturalisation, c'est-à-dire l'acquisition d'une nationalité nouvelle, alors il s'entend que la naturalisation doit forcément conduire en tout cas à la perte de la nationalité d'origine, sans que la législation nationale y puisse attacher d'autres conditions que celle de la légalité, c'est-à-dire la réalité de cette naturalisation. Une disposition comme celle de la loi anglaise selon laquelle le sujet britannique naturalisé à l'étranger ne perd sa nationalité d'origine que quand il est domicilié dans le pays de la naturalisation, ne serait plus admissible. Elle serait superflue, car, comme nous le verrons plus loin, le domicile doit être une condition essentielle de toute naturalisation. C'est à celle-ci que la condition du domicile est attachée; la naturalisation, légalement acquise, doit être reconnue partout sans autre condition. Sinon le jeu des législations pourrait conduire à une double nationalité: la nationalité d'origine, retenue parce que

les conditions exigées pour la perte de cette nationalité n'ont pas été remplies, et celle acquise par la naturalisation.

La naturalisation légalement effectuée doit forcément priver le naturalisé de sa nationalité d'origine au moment même où elle sort son effet, c'est-à-dire quand le naturalisé acquiert sa nouvelle nationalité.

§ 2. — De l'acquisition de la nationalité par la naissance.

Article 3. — *L'enfant légitime a la nationalité de celui de ses parents qui est sujet de l'Etat où il est domicilié; il a la nationalité du père si ses parents sont domiciliés dans un Etat dont ni le père ni la mère ne sont sujets.*

La question la plus difficile à résoudre de toute la matière est sans contredit celle de savoir quels sont les éléments du statut juridique des parents qui doivent déterminer la nationalité des enfants.

La solution que donnent à ce problème les législations actuelles des différents Etats n'est pas toujours de nature à faciliter la recherche de principes justes et vrais pouvant servir de bases à une disposition d'application universelle. Le système anglais, par exemple, qui déclare sujet britannique quiconque est né sous le drapeau anglais, même de parents étrangers, domiciliés ailleurs, ainsi que les enfants d'un homme né sujet britannique, est de beaucoup trop libéral pour être acceptable. Il doit nécessairement conduire, en beaucoup de cas, à une double nationalité. Ses défauts ont été rendus apparents pendant la grande guerre quand tous les droits de sujet britannique ont été exercés par des fils de parents ennemis, par des individus qui ont même, dit-on, rempli des positions officielles, étant nés sujets britanniques. Pas n'est besoin d'insister sur les graves conséquences d'un tel système; la considération seule qu'en vérité on ne peut pas se sentir sujet d'un certain pays pour la seule raison qu'on y est né, suffit à le faire rejeter. Le système anglais, explicable du point de vue historique, est contraire à la raison, à la réalité. Aussi la loi anglaise se garde-t-elle d'appliquer le système au bénéfice d'autres Etats quand

il s'agit d'enfants d'un sujet britannique : elle les considère comme sujets britanniques aussi bien que leur père.

Un autre système, on pourrait dire le système opposé, est celui basé sur le principe de la filiation adopté dans la législation néerlandaise et dans celle de plusieurs autres pays. Il néglige le lieu de la naissance et fait dépendre la nationalité des enfants de celle des parents. Ce système, il faut le reconnaître, se rapproche davantage du vrai sentiment national que celui de la législation anglaise; il est bien plus probable qu'on se sent vraiment sujet d'un certain Etat parce que son père en est sujet, que parce qu'on y est né. Mais ses désavantages sont néanmoins trop manifestes pour que ce système puisse être proposé en modèle à une législation internationale.

Ce qui le condamne comme tel, c'est que ce système est une source fertile de colonies permanentes d'étrangers, qu'il déclare citoyens des individus qui en réalité sont des étrangers, et étrangers ceux qui sont en réalité des citoyens. Tandis que le monde connaît des individus de toutes les nationalités, qui portent des noms de famille français ou anglais, par exemple, mais qui ne diffèrent en rien de leurs compatriotes, d'après le système hollandais ces individus seraient des Français ou des Anglais par le seul fait que leur ancêtre, qui jadis a fixé son domicile à l'étranger, était Français ou Anglais et que celui-ci et ses descendants ont rempli certaines formalités.

Certes, les colonies d'étrangers sont inévitables, quelque système qu'on choisisse; elles constituent une réalité dont toute législation devra tenir compte; mais nous croyons qu'elles ne pourraient se composer d'individus dans les veines desquels coule du sang indigène.

Quelles sont donc les bases sur lesquelles pourra s'édifier un système uniforme en matière de nationalité? Nous avons tâché de démontrer plus haut que ce droit devrait rejeter le changement de nationalité de la femme par le seul fait de son mariage avec un étranger, et nous croyons avoir produit à l'appui de cette thèse des arguments auxquels le juriste moderne voudra bien attribuer une certaine valeur. Mais il nous reste encore un autre argument contre le changement de plein droit, et c'est la grande influence que la nationalité de la femme mariée, c'est-à-

dire, sa nationalité d'origine, sa vraie nationalité, ne manque pas d'exercer sur le sentiment national de ses enfants. Loin de nous de lui attribuer une importance plus grande que celle du père, ce qui serait absurde; nous nous bornons à dire que les législations actuelles ont tort de la méconnaître, qu'elle est un fait dont le droit futur en certaines circonstances devra tenir compte.

Un autre fait de la plus haute importance pour la nationalité des enfants, c'est le domicile des parents; c'est l'un des plus importants peut-être, car l'entourage de la maison paternelle, le cercle d'amis, exercent sans aucun doute une grande influence sur l'esprit national des enfants. Encore une fois nous nous garderons bien de toute exagération; nous ne pourrions suivre l'exemple des législations qui font du domicile paternel la source de la nationalité des enfants. Mais nous estimons qu'une législation visant à se rapprocher autant que possible de la nature, de la réalité, devra décidément tenir compte, dans une certaine mesure, du domicile paternel.

Regardons autour de nous et considérons quelles sont les circonstances qui, en général, décident du sentiment national, de la vraie nationalité des enfants. D'abord, il y a le cas où le père et la mère sont sujets du pays où ils sont domiciliés; c'est le cas le plus simple. Mais même si la mère est étrangère de naissance, les autres circonstances restant les mêmes, les enfants nés d'un tel mariage doivent être considérés comme sujets du pays du domicile; le fait que le père est sujet du pays où la famille a son domicile, c'est-à-dire le cercle de ses amis, le centre de ses intérêts moraux et matériels, les rend sujets du pays, dans le vrai sens du mot. On peut même faire un pas plus avant: si c'est la mère qui appartient au pays où les parents ont leur domicile, on verra aussi bien que les enfants se considéreront comme sujets de ce pays, même si le père est étranger; l'influence du domicile, de l'entourage, est assez forte pour qu'elle puisse décider, avec la nationalité de l'un des époux, de la nationalité des enfants.

Naturellement, il y a des exceptions; il y a des hommes qui ont fixé leur domicile dans un autre pays en espions, en ennemis et qui, même lorsqu'ils ont épousé des femmes du pays, ont fait

de leur mieux pour inculquer à leurs enfants l'amour de leur propre pays à eux, pays que ces enfants ne connaissent que par ce que leurs pères ont pu leur en dire. Mais heureusement ces individus sont des exceptions, négligeables dans un système de législation destiné à opérer dans des temps futurs où, espérons-le, des prédilections nationales aussi exclusives auront perdu leur raison d'être. Tout système de législation sur la nationalité doit nécessairement viser les situations normales, et nous croyons pouvoir dire que normalement le domicile des parents, joint à la nationalité de l'un d'eux, suffit à justifier l'octroi de cette nationalité aux enfants.

Que décider si les parents sont domiciliés dans un pays étranger à tous les deux ? Alors les enfants devront suivre la nationalité du père; les parents étant étrangers tous les deux, soit qu'ils appartiennent au même pays ou à des pays différents, le domicile seul ne devra pas décider de la nationalité des enfants. C'est ici que la loi de la filiation se trouve à sa juste place et, en cas de différence d'origine entre le père et la mère, c'est celle du père qui sera décisive; aussi longtemps que le monde civilisé ne vivra pas sous le régime du matriarcat, cette thèse aura l'assentiment du plus fervent féministe.

Sans doute, ici encore on pourra citer des cas exceptionnels où même quand les parents sont étrangers tous les deux, leur domicile suffit à faire des enfants, au sens moral, des citoyens comme les autres; mais ces cas ne seront que très rares et ne se présenteront que dans un pays où la nationalité confère des avantages spéciaux, moraux ou matériels.

Nous ne nous dissimulons pas que notre solution pourrait, elle aussi, contribuer à la formation de « colonies » d'étrangers, mais on voudra bien remarquer que l'hypothèse d'une nationalité étrangère, se transmettant de père en fils, ne pourrait se réaliser que dans les cas, assez rares du reste dans la pratique, où ces étrangers s'abstiendraient rigoureusement de mariages avec les femmes du pays de leur domicile. Le premier mariage conclu par un de ces descendants étrangers avec une femme indigène romprait la chaîne et rendrait les enfants, issus de ce mariage, sujets du pays du domicile. Nous croyons pouvoir dire

que par suite d'une telle disposition les colonies d'étrangers dans les pays civilisés seraient réduites à des proportions raisonnables et naturelles.

Article 4. — *L'enfant illégitime acquiert la nationalité de sa mère.*

Quant à l'enfant illégitime, il est assez difficile de décider quel principe doit être choisi pour le cas où la mère n'est pas domiciliée dans le pays dont elle est sujette, le principe de la filiation ou celui du domicile. En faveur du dernier on pourrait avancer que, le père étant probablement sujet de l'Etat du domicile de la mère, le système du domicile serait d'accord avec ce que nous venons de proposer quant aux enfants légitimes. Mais d'autre part on ne doit pas perdre de vue que cette probabilité est loin d'être certitude; il arrive même assez souvent qu'une femme non mariée va habiter un pays étranger à cause d'une grossesse imputable à l'un de ses compatriotes.

Quand la mère seule est connue de l'enfant, son influence sur l'esprit de celui-ci sera en général telle qu'elle l'emportera sur le domicile, sur l'entourage étranger. D'autre part, le domicile d'une femme seule est plus facile à changer que celui de personnes mariées, d'une famille, et il est donc plus probable qu'elle retournera tôt ou tard dans son propre pays.

Telles sont les raisons qui nous ont déterminé à retenir pour le droit international proposé une règle qu'on trouve déjà dans plusieurs législations.

Article 5. — *L'enfant dont ni le père ni la mère ne peuvent être déterminés (enfant trouvé), est présumé être né d'une mère sujette de l'Etat où l'enfant a été trouvé, et y domiciliée. Après cinq ans la preuve contraire ne sera plus admise.*

Pour les enfants trouvés il s'agit d'appliquer les principes, proposés dans les dispositions précédentes, au cas spécial de l'enfant qui est sans parents connus. Ce système nous paraît préférable à celui consacré par plusieurs législations qui tend à régler ce cas d'une façon spéciale en dehors de la nationalité des enfants légitimes et de celle des enfants naturels, comme si les

enfants trouvés formaient une troisième catégorie. La plupart du temps l'enfant trouvé sera illégitime, mais ce sera loin d'être toujours le cas. En appliquant les règles qui décident de la nationalité par le fait de la naissance, on trouvera que la présomption consacrée par l'article proposé ci-dessus se trouve généralement d'accord avec les faits.

Les mots « et y domiciliée », superflus pour les enfants illégitimes, qui en tout cas suivent la nationalité de la mère, ont de l'importance en cas de légitimité de l'enfant.

Il importe au plus haut point que la nationalité ne reste pas longtemps en suspens, qu'elle ait été résolue quand on doit décider de l'éducation, du service militaire, etc. Le délai de cinq ans proposé par notre texte pourra être considéré comme suffisant pour que le mystère de la naissance de l'enfant, de son origine, puisse être éclairci, s'il peut l'être.

La présomption — nous le disons expressément afin d'éviter toute erreur — ne regarde que les faits spécifiés par l'article, c'est-à-dire la naissance d'une mère sujette de l'Etat où l'enfant a été trouvé et y domiciliée. On pourra bien, même après le délai imparti, démontrer qui est la mère de l'enfant et où est son domicile, mais cette preuve n'aura plus d'effet désormais quant à la nationalité de l'enfant; ses effets seront limités à d'autres intérêts, aux questions de succession, par exemple.

Les cinq ans expirés, la nationalité de l'enfant trouvé est irrévocablement fixée.

§ 3. — De l'acquisition de la nationalité par la naturalisation.

Ainsi que nous l'avons observé plus haut, la seule manière dont on pourra changer de nationalité dans la législation que nous proposons, est la naturalisation, l'immatriculation comme sujet d'un pays déterminé par l'autorité compétente de ce pays.

La manière dont la naturalisation est accordée, ainsi que l'autorité dont dépend la décision à ce sujet, peuvent différer selon les pays, comme elles diffèrent actuellement dans les diverses législations positives. Mais il y a certains principes inhérents à l'institution, qui devront être observés partout; il

y a certains effets de la naturalisation que les législations nationales devront reconnaître pour que l'institution soit d'accord avec les principes du règlement proposé.

Article 6. — *La naturalisation ne peut être accordée que sur la demande de l'intéressé. Elle ne peut être valablement demandée par un mineur ni par une personne frappée d'une incapacité civile quelconque.*

Il va sans dire que la naturalisation ne sera accordée que sur la demande de l'intéressé, *beneficium nemini obtruditur,* et il est aussi absurde de supposer qu'un étranger serait obligé de se faire naturaliser que de dire qu'un Etat serait obligé d'accorder une naturalisation demandée. De part et d'autre il doit régner une liberté absolue.

Or, la demande doit être sérieuse, c'est-à-dire qu'elle ne peut être faite que par des personnes *sui juris;* le changement de nationalité est un acte juridique si important pour toute la vie de l'intéressé qu'il ne doit pouvoir s'opérer que dans le chef d'une personne capable de faire légalement les actes de la vie civile.

Pour la même raison la demande ne pourra être introduite par le tuteur ou par un autre représentant civil; aussi longtemps que l'intéressé est incapable d'agir, aussi longtemps que sa volonté personnelle ne compte pas *in juridicis,* sa nationalité doit être respectée, elle ne pourra se changer d'aucune manière.

Article 7. — *La naturalisation ne peut être accordée que lorsque le requérant peut justifier d'une durée de domicile de cinq ans au moins. Néanmoins la législation nationale peut se contenter d'un domicile d'une plus courte durée:*

a) *quand il s'agit d'une femme mariée à un sujet de l'Etat où elle sollicite la naturalisation;*
b) *quand il s'agit d'un enfant d'un sujet de l'Etat où il sollicite la naturalisation;*
c) *quand il s'agit d'une personne ayant été auparavant sujette de l'Etat où elle sollicite la naturalisation.*

La naturalisation impliquant la perte de la nationalité antérieure, les conditions auxquelles les différents Etats pourront l'accorder ne regardent pas seulement eux-mêmes, mais égale-

ment les autres Etats. Il leur importe que ces conditions ne soient pas trop légères, surtout que la naturalisation ne soit accordée qu'à ceux qui ont déjà, dans une certaine mesure, pris racine dans leur nouvelle patrie, qui ont déjà, plus ou moins, relâché les liens avec leur propre pays. Le requérant devra donc être domicilié pendant un certain temps dans le pays où il demande à être naturalisé, période que nous proposons de fixer à cinq années, conformément aux dispositions de la plupart des législations modernes. Les législations nationales restent libres d'exiger un domicile de plus longue durée.

En revanche, ce n'est que dans des cas spéciaux qu'elles pourront se contenter d'un domicile d'une durée plus courte. Naturaliser des étrangers, quelles que soient leurs relations avec le pays dont ils veulent devenir des sujets, qui n'ont pas leur domicile dans ce pays, constituerait une lourde faute, faute inexcusable surtout quand on l'envisage du point de vue de l'Etat auquel a appartenu le naturalisé, puisqu'elle conduirait à admettre que la volonté d'un Etat peut enlever leur nationalité même à ceux des sujets d'un autre Etat qui y gardent leur domicile.

Si un domicile devra toujours être condition *sine qua non* de la naturalisation, il y a des cas où un domicile de moins de cinq années pourra bien être considéré suffisant; alors les circonstances spéciales peuvent être regardées comme des indices, sinon comme des preuves de la sincérité, du désir du requérant d'appartenir à une nouvelle communauté politique. Quand une femme mariée ayant suivi son mari dans la patrie de celui-ci, désire avoir la même nationalité; quand, désireux de s'affranchir des conséquences d'une naturalisation on s'établit à nouveau dans son pays d'origine; quand l'enfant d'un naturalisé veut avoir la même nationalité que son père, — dans tous ces cas la législation nationale doit rester libre de se contenter d'un domicile de moins de cinq ans.

Article 8. — *La naturalisation n'a d'effets qu'à l'égard du naturalisé lui-même.*

Cet article est le corollaire du caractère personnel de la nationalité. Contrairement au point de vue de la plupart des législa-

ions actuelles, nous considérons le changement de nationalité comme une affaire d'une telle importance qu'il ne peut s'effectuer sans le libre consentement de l'intéressé et qu'il ne peut s'opérer comme une simple conséquence voulue ou non, d'un changement de nationalité du père ou du mari. Quant à la femme mariée, ce changement, en outre, est opposé aux idées modernes sur l'indépendance de la femme, sur son autonomie en matière juridique. De même que la femme doit conserver sa nationalité en se mariant avec un étranger, de même elle doit la conserver lorsque son époux change la sienne.

Pareillement les enfants mineurs doivent conserver la nationalité qu'ils ont acquise par droit de naissance; si, après avoir atteint leur majorité, ils veulent suivre la nationalité de leur père, ils seront libres de le faire et, grâce à l'article précédent, ils pourront même atteindre ce but dans un délai particulièrement court. Mais alors ils auront choisi en pleine liberté et le changement de nationalité ne s'effectuera que selon leur propre désir.

Article 9. — *La naturalisation peut être révoquée par sentence judiciaire. Dès le moment où la sentence sort ses effets le dénaturalisé reprend la nationalité perdue par suite de la naturalisation.*

Une des leçons que la grande guerre nous a enseignées en matière juridique, c'est que la naturalisation ne doit pas toujours rester irrévocable; qu'elle peut avoir été obtenue par des moyens frauduleux; que le naturalisé peut se montrer rien moins qu'un sujet fidèle de l'Etat dont il a obtenu la nationalité; en un mot, que des circonstances peuvent surgir où la justice et le bon sens exigent que la naturalisation soit révoquée.

Nous croyons que la réglementation détaillée de cette matière peut être laissée à la législation nationale et que le règlement international devra se contenter de poser le principe que la révocation sera admise, mais qu'elle ne pourra se faire que par sentence judiciaire, c'est-à-dire qu'elle ne dépendra jamais des autorités administratives. La haute importance que la question présente pour l'intéressé et le caractère pénal ou quasi-pénal de

la révocation, exigent une décision par une autorité accoutumée à juger impartialement des plus hauts intérêts des individus.

Si la révocation pouvait s'opérer sans que l'intéressé reprît sa nationalité antérieure, nous aurions la possibilité ressuscitée de gens sans nationalité; donc une disposition comme celle de l'alinéa 2 de l'article s'impose.

L'article, dans ses deux alinéas, forme une exception aux articles 1 et 2; l'alinéa premier présentant une manière de perdre une certaine nationalité autre que la naturalisation, et le second une manière d'acquérir une certaine nationalité autre que la naissance ou la naturalisation.

Nous nous bornons à faire mention ici de ces exceptions, jugeant inutile de les formuler dans le texte des article 1 et 2.

Article 10. — *La naturalisation, ainsi que la dénaturalisation, seront notifiées aussitôt que possible par les autorités de l'Etat où elles ont eu lieu à celles de l'Etat dont l'intéressé était sujet avant la naturalisation.*

Les usages internationaux ignorent la communication prescrite par l'article. Néanmoins nous la jugeons indispensable dans un règlement international de la matière. Il importe à l'Etat — ou, disons plutôt, il devrait lui importer — de savoir lesquels de ses sujets l'ont délaissé pour se faire membres d'une autre communauté politique. A présent il y a trop de manières de perdre la nationalité pour que l'Etat en puisse tenir compte; plusieurs de ces manières opèrent même sans l'intermédiaire d'un autre Etat, sans même que l'intéressé acquière une autre nationalité. Donc, cette notification dans les circonstances actuelles manquerait son but. Mais dans le système que nous préconisons il n'y a qu'une seule manière de perdre sa nationalité, qu'une seule d'en acquérir une autre; et ceci par le fait de l'autorité publique. La notification, dont l'utilité saute aux yeux, sera donc aussi concluante que facile à faire. En outre, on peut soutenir que la courtoisie internationale exige que, quand un Etat confère sa nationalité à un sujet d'un autre, et par conséquent lui enlève un de ses sujets, il en donne communication à ce dernier.

Ce que nous venons d'observer quant à la naturalisation s'ap-

plique à plus forte raison, *mutatis mutandis,* à la révocation de la nationalité. Et si l'Etat d'origine ne tient pas à recevoir l'enfant prodigue avec beaucoup d'honneurs, il lui importe, en tout cas, de savoir que son ancien ressortissant lui est restitué.

Article 11. — *La naturalisation qui se fait dans un cas spécial pour des motifs d'intérêt public est régie par des dispositions spéciales édictées par la législation de l'Etat où elle a lieu. Ces dispositions se conforment autant que possible à celles de ce règlement.*

Les dispositions sur la naturalisation, que nous venons de proposer, regardent l'institution dans sa forme accoutumée, comme elle fonctionne pour les étrangers en général. Toutefois des circonstances peuvent surgir où la naturalisation d'un certain étranger devient désirable, nécessaire même, pour des motifs d'intérêt public. Nous songeons au cas d'un époux étranger d'une reine régnante et, si nos idées sur la nationalité de la femme mariée sont destinées à se réaliser un jour, aussi aux épouses étrangères des rois et des princes. L'intérêt public peut exiger — même au cas où, d'après les règles du droit commun, les époux n'auraient pas nécessairement la même nationalité — que le mari d'une reine régnante et les femmes des princes deviennent des sujets de l'Etat de leurs conjoints, sans attendre le laps de temps requis pour la naturalisation de plus humbles mortels.

Toute cette matière peut convenablement être déléguée à la législation nationale; les cas de naturalisation pour des motifs d'intérêt public étant du reste assez rares, il suffit pour le règlement de poser le principe; seulement il importe de prescrire que les dispositions nationales seront, autant que possible, conformes aux principes du règlement international.

NOTES SUR LE STATUT RELATIF AU REGIME DES VOIES NAVIGABLES D'INTERET INTERNATIONAL

PAR

M. Jean HOSTIE

Rapporteur de la Commission provisoire des Communications
et du Transit de la Société des Nations
auprès de la Commission des Voies Navigables
de la Conférence de Barcelone.
Secrétaire général de la Commission centrale pour la Navigation du Rhin,

---

SOMMAIRE :

I. — *La définition des voies navigables d'intérêt international.*

Le texte de Vienne.
Le texte des articles 1 et 2 du Statut de Barcelone.
Sens des mots « voies navigables d'intérêt international ».

Article premier du statut.

§ 1er.

Conditions qu'une voie d'eau doit remplir pour être de plein droit une voie d'eau d'intérêt international.

Commentaire littéral :

1° Voie d'eau;
2° Navigable vers et depuis la mer;
3° Naturellement;
Les canaux latéraux;
4° Navigation commerciale ordinaire;
Couramment;
5° Qui sépare ou traverse différents Etats;
Ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau... reliant à la mer une voie d'eau... qui sépare ou traverse différents Etats.

Application à titre exemplatif au réseau danubien :
Le Danube.
Les canaux François et François-Joseph.
L'Inn et la Salzach.
La Save, le Pruth, la Tisza, le Maros, la Béga.

Comparaison avec la définition de Vienne.
La question des « droits acquis ».

§ 2.

Application de la Convention Générale en vertu d'actes unilatéraux ou d'accords:
Principaux cas d'application.
Accords : Traités de Paix.
Traités annexes.

Actes unilatéraux.

Suite de l'application à titre exemplatif au réseau danubien :
Le Danube.
Les canaux latéraux.
La Morava et la Thaya.
Le Pruth.

L'application en vertu des Traités de Paix et des Traités annexes a lieu sans signature ni ratification; elle est perpétuelle.

ARTICLE 2.

Régime spécial des voies navigables pour lesquelles il existe une Commission internationale où sont représentés des Etats non riverains.

Application de la distinction au réseau danubien :
Le Pruth.
La Béga.

LE PROTOCOLE ADDITIONNEL.

RÉSUMÉ.

II. — *La Question des Travaux.*

Le texte de l'article 10 du Statut de Barcelone.
Le texte de Vienne.
Observations générales. Le texte de Vienne.
Subdivisions principales de l'article 10.

a) 1° Omissions et accidents (§ 1) ;
2° Entretien (§ 2) ;
3° Amélioration (§ 3) ;

b) 1° Etendue des obligations des riverains dans l'intérêt de la navigation ;
2° Relations entre riverains qui peuvent naître de ces obligations ;
3° Régime spécial pour les voies d'eau de l'article 2.

Limitation de l'action aux riverains.

Art. 10, § 1er.

Mesures dont l'Etat riverain est tenu de s'abstenir.
Sens des mots : « porter atteinte à la navigabilité ou diminuer les facilités de la navigation ».
Préjudice actuel ou futur.
Caractère accidentel.

Art. 10, § 2.

Notion de l'entretien.
Son caractère relatif.
Portée des mots : « si cette navigation exige un entretien régulier ».
Sens du mot : « mesures ».

Art. 10, § 3.

Distinction entre l'entretien et l'amélioration.
Application de cette distinction en vue de l'interprétation de l'article 1er.
Les motifs légitimes d'opposition.
La réserve des intérêts vitaux.

Art. 10, § 5.

Différences entre le système de l'article 10 suivant qu'il s'agit des voies navigables visées à l'article 2 ou des autres voies navigables.
Ce qu'il faut entendre par « décisions ».
Le règlement des différends.
Caractère énonciatif du § 5.

Dans une étude parue dans le n° 1 de cette année de la *Revue de Droit International et de Législation comparée* nous avions analysé l'œuvre réalisée par la Société des Nations en matière de communications et de transit à la veille de la Conférence de Barcelone (mars-avril 1921).

Dans l'entretemps, l'organisation de la Section des Communications et du Transit dont nous avions esquissé le plan s'est réalisée; parmi les Conventions Générales prévues, deux (Transit et Voies navigables) sur quatre ont été conclues; enfin la Cour Permanente, clef de voûte du système est à la veille de s'organiser.

L'œuvre dès à présent accomplie est donc considérable; nous ne pouvons songer à l'analyser ici dans son ensemble. Un aperçu sommaire de tous les instruments approuvés par la première Conférence des Communications et du Transit ne saurait être qu'un amas de citations de textes reliées entre elles par un commentaire superficiel.

Nous avons préféré, en vue de donner au lecteur une impression plus précise, nous attacher à deux questions seulement, relatives l'une et l'autre à la même Convention générale, celle des voies navigables.

Les deux problèmes-types que nous avons choisis sont: la définition des voies navigables d'intérêt international et la question des travaux.

I. — La Définition des Voies navigables d'intérêt international.

Ainsi qu'on le sait, la définition traditionnelle des fleuves internationaux procède des articles 108 et 109 de l'Acte final de Vienne (9 juin 1815).

(108) « Les Puissances dont les Etats sont séparés ou traversés par une même rivière navigable, s'engagent, etc. »

(109) « La navigation dans tout le cours des rivières indiquées dans l'article précédent, du point où chacune d'elles devient navigable jusqu'à son embouchure, sera etc. »

C'est cette définition que les articles 1 et 2 du « Statut [1] relatif au régime des voies navigables d'intérêt international » ont eu pour objet de reprendre et de mettre au point. Voici le texte de ces articles :

Article premier. — Pour l'application du présent Statut, seront considérées comme voies navigables d'intérêt international :

§ 1. — Toutes parties naturellement navigables vers et depuis la mer d'une voie d'eau qui, dans son cours naturellement navigable vers et depuis la mer, sépare ou traverse différents Etats, ainsi que toute partie d'une autre voie d'eau naturellement navigable vers et depuis la mer reliant à la mer une voie d'eau naturellement navigable qui sépare ou traverse différents Etats.

Il est entendu que :

a) Le transbordement d'un navire ou bateau à un autre n'est pas exclu par les mots « navigables vers et depuis la mer » ;

b) Est dite naturellement navigable toute voie d'eau naturelle ou partie de voie d'eau naturelle faisant actuellement l'objet d'une navigation commerciale ordinaire ou susceptible, par ses conditions naturelles, de faire l'objet d'une telle navigation ; par navigation commerciale ordinaire, il faut entendre une navigation qui, étant donné les conditions économiques des pays riverains, est commerciale-ment et couramment praticable ;

c) Les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées ;

d) Les canaux latéraux établis en vue de suppléer aux imperfections d'une voie d'eau rentrant dans la définition ci-dessus sont assimilés à cette dernière ;

e) Sont considérés comme riverains, tous les Etats séparés ou traversés par une même voie navigable d'intérêt international, y compris ses affluents d'intérêt international.

§ 2. — Les voies d'eau ou parties de voies d'eau naturelles ou artificielles désignées expressément comme devant être soumises au régime de la Convention

(1) Pour des motifs d'opportunité, les conventions ont été subdivisées en deux parties : la convention proprement dite qui ne contient que les dispositions protocolaires et le statut.

générale concernant les voies navigables, soit dans les actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels se trouvent lesdites voies d'eau ou parties de voies d'eau, soit dans des accords comportant notamment le consentement desdits Etats.

Article 2. — Parmi les voies navigables d'intérêt international constituent une catégorie spéciale en vue de l'application des articles 5, 10, 12 et 14 du présent Statut :

a) Les voies navigables pour lesquelles il existe une Commission internationale où sont représentés des Etats non riverains;

b) Les voies navigables qui seraient ultérieurement classées dans cette catégorie, soit en vertu d'actes unilatéraux des Etats sous la souveraineté ou l'autorité desquels elles se trouvent, soit en vertu d'accords comportant notamment le consentement desdits Etats.

Les termes « voies navigables d'intérêt international » ont été adoptés au lieu de l'expression consacrée de « voies navigables internationales » pour bien montrer que l'application de la définition, comme telle, n'implique nullement l'existence d'une administration internationale, mais seulement un régime imposant aux riverains, dans l'intérêt général, certaines obligations. Ces obligations sont essentiellement : le respect de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement avec certaines dérogations (navigations réservées), mais avec tous les corollaires notamment en matière de redevances, de formalités douanières, de ports, de travaux, de juridiction, etc., que comporte le respect effectif de ces deux principes.

Article premier.

La définition de l'article premier comprend deux paragraphes : le premier paragraphe énumère les conditions qu'une voie d'eau doit remplir pour être de plein droit une voie d'eau d'intérêt international. Le second paragraphe dit de qu'elle manière une voie d'eau peut, en outre, devenir d'intérêt international de par la volonté d'un ou de plusieurs Etats.

§ 1. — *Conditions qu'une voie d'eau doit remplir pour être de plein droit une voie d'eau d'intérêt international.*

En vue de préciser ces conditions, la méthode la plus pratique est celle du commentaire littéral.

1° Voie d'eau.

Les termes « voie d'eau » ont une portée tout à fait générale. Ils s'appliquent à une eau quelconque, salée ou non, douée ou non de courant, autre que la pleine mer. Ils comprennent notamment les lacs.

Il peut être important de savoir si l'on se trouve en présence d'une seule ou de plusieurs voies d'eau, notamment en raison du fait que les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées (art. 1, 1*c*).

Le seul fait d'un changement de nom n'altère pas l'unité d'une voie d'eau (cas du Russstrom-Memel-Niemen, art. 345 du Traité de Versailles). En outre, l'ensemble des bras constitutifs du delta ou des embouchures fait partie des voies d'eau auxquelles ces bras ou embouchures donnent accès à la mer (Statut des voies navigables, art. 10, 7) (1).

D'autre part, lorsqu'une terminologie consacrée détermine quelle est la voie d'eau considérée comme principale et quel est l'affluent (cas de l'Elbe et de l'Ultava, par exemple), il est logique de s'en tenir à cette détermination, à moins que, arbitraire en fait, elle apparaisse, en droit, comme injustement préjudiciable aux intérêts d'un pays d'amont.

Il peut y avoir des cas douteux: tel, par exemple, celui du Chatt-El-Arab, constitué par la réunion en une voie d'eau du Tigre et de l'Euphrate. En pareil cas, c'est une question de fait de savoir lequel des deux soi-disants affluents doit être considéré comme le prolongement vers l'amont du fleuve lui-même.

2° Navigable vers et depuis la mer.

Pour qu'un point quelconque d'une voie d'eau tombe sous l'application du paragraphe 1, il faut qu'en ce point, la voie d'eau soit navigable vers et depuis la mer. Il faut donc que la navigation puisse, entre ce point et la mer, s'exercer sans hiatus à la fois en descendant et en remontant. Il en résulte que la partie exclusivement flottable d'une voie d'eau se trouve exclue. Par contre, il n'est pas requis que ce soit le même bâtiment qui effectue l'ensemble du voyage. Un transbordement

(1) Voir le texte, *infra*, page 553.

éventuel ne constitue pas un hiatus dans la navigation (Statut des voies navigables, art. 1, 1*a*). Mais il en est autrement d'un emprunt forcé, quelque court fût-il, d'un élément autre que la voie d'eau. C'est ainsi que les parties d'amont de certains fleuves d'Afrique (Congo, Niger, Zambèze), tout en restant soumises aux actes de navigation qui les régissent (1) et qui appliquent le régime international tant à la partie située en amont du hiatus (cataractes, etc.) qu'à la soudure terrestre (voie ferrée latérale) (art. 7 de la Convention de Saint-Germain), échappent à la définition du paragraphe 1.

Les mots « vers et depuis la mer » signifient encore que la voie d'eau conserve son caractère d'intérêt international dans la partie de son parcours qui s'étend entre les eaux intérieures et la pleine mer, c'est-à-dire là où la voie d'eau fait partie de la mer territoriale.

3° Naturellement.

La navigabilité, telle qu'elle résulte des précisions données sub 2°, doit être naturelle.

Nous devons envisager ici deux hypothèses. Dans la première hypothèse, la voie d'eau est effectivement utilisée par une navigation commerciale ordinaire.

En pareil cas, le problème se réduit à savoir si la voie d'eau peut ou non être considérée comme une voie d'eau naturelle. La réponse sera négative s'il est démontré qu'elle a été créée de la main de l'homme (canal) ou que, en l'absence d'ouvrages d'art (canal latéral, écluses, chenal d'alimentation), elle serait restée radicalement inutilisable pour toute navigation quelconque, bien entendu toujours sans hiatus entre le point considéré et la pleine mer.

Ou bien, seconde hypothèse, la voie d'eau n'est pas effectivement utilisée par une navigation commerciale ordinaire.

Dans ce second cas, le critère adopté est le suivant : la voie d'eau ne rentrera dans la définition que pour autant que, « par ses conditions naturelles », elle soit susceptible de faire l'objet d'une navigation commerciale ordinaire. Cette formule

(1) Voir *infra*, page 545.

exclut les travaux d'amélioration mais non les travaux d'entretien. Nous la reprendrons plus loin (1), lorsque nous aurons vu, à propos de la deuxième question que nous voulons analyser, celle des travaux, la portée de la distinction entre l'amélioration et l'entretien.

Si la voie d'eau est naturellement navigable, elle conserve son caractère international, quels que soient les travaux qu'on y fasse. Même dans le cas où un canal latéral est établi pour suppléer à des imperfections, ce canal fait partie de la voie d'eau d'intérêt international (Statut des voies navigables, art. 1er, 1*d*).

Les canaux latéraux.

Il faut entendre par « canal latéral » un canal utilisé ou susceptible d'être économiquement utilisé, de préférence à la voie d'eau considérée, pour un même voyage, c'est-à-dire pour un parcours entre deux mêmes points successifs de cette voie d'eau. Un canal reliant un point situé sur un fleuve à un autre point situé sur un affluent d'intérêt international de ce fleuve peut encore être un canal latéral, à notre avis, mais seulement si, dans la réalité physique, le fleuve et l'affluent ne font qu'un (2).

Un canal reliant un point du fleuve à la mer peut constituer de même un canal latéral (la pleine mer, aboutissement du fleuve lui-même, devant être considérée comme une des deux extrémités communes du parcours envisagé) mais seulement si, du point de vue de l'utilisation économique, il est permis de dire que les points où la voie d'eau naturelle, d'une part, et le canal, d'autre part, débouchent dans la pleine mer, se confondent.

4° Navigation commerciale ordinaire.

Le littera *b* nous dit qu'il faut entendre par là « une navigation qui, étant donné les conditions économiques des pays « riverains, est commercialement et couramment praticable. »

(1) Page 558.

(2) Le texte de l'article 1er, 1*c*, pourrait, à première vue, faire écarter cette interprétation. Mais la fiction juridique en vertu de laquelle les affluents doivent être considérés comme des voies d'eau séparées ne doit pas être étendue au delà de son objet qui est la définition de la voie d'eau d'intérêt international et non la définition du canal latéral.

Il résulte de là qu'une navigation au moyen de très petites unités, de pirogues par exemple, peut être considérée comme une navigation commerciale ordinaire, dans des régions économiquement peu développées où ce mode de transport est usuel alors qu'une navigation analogue ne pourrait pas être considérée comme telle dans des régions plus avancées. Pour qu'une navigation soit commercialement praticable, il ne faut pas nécessairement qu'elle soit profitable. Le fait que cette navigation ne laisserait de bénéfices que parce qu'elle serait subsidiée ne lui enlèverait pas le caractère requis. Il en serait de même si l'exploitation se faisait à perte par suite de circonstances qui, elles-mêmes, seraient anormales (telles qu'une concurrence de chemins de fer transportant en-dessous du prix de revient). Ce qu'on a voulu exclure, c'est la navigation anormale, celle, par exemple, qui se produit parfois en temps de guerre en raison de l'encombrement des voies ordinaires de transport ou encore celle qui est effectuée sur un cours d'eau par un service public pour ses propres besoins, ou encore celle qui ne constitue qu'un essai sans suite, une expérience sans résultats satisfaisants.

« Couramment » ne veut pas dire pendant toute l'année, ni même pendant la majeure partie de l'année. Une navigation saisonnière peut parfaitement être une navigation courante, à condition que le phénomène de la navigabilité se reproduise avec une régularité relative et pendant une durée suffisante pour que soient rendues possibles des opérations dont le résultat soit économiquement appréciable.

De ce que la notion analysée dépend d'une série de facteurs susceptibles de variations dans le temps, il s'ensuit que certaines voies d'eau peuvent devenir d'intérêt international et inversement.

5° Qui sépare ou traverse différents Etats.

Un fleuve qui sépare au moins deux Etats est d'intérêt international dans tout son parcours (1). Il en est de même d'un

(1) Une dérogation est apportée, à cet égard, à l'application de la définition par l'article 23 (Statut des voies navigables), conçu comme suit : « Une voie navigable ne sera pas considérée comme d'intérêt international, du fait seul qu'elle traverse

affluent (ou sous-affluent), lequel doit être considéré comme une voie d'eau séparée (Statut des voies navigables, art. 1, 1*c*).

L'application du régime international ne s'arrête donc pas à la frontière du dernier Etat d'amont.

Ne sont pas soumis au régime international et ce, sans distinction, les affluents situés tout entiers sur le territoire d'un seul Etat. Par contre, les défluents d'un fleuve d'intérêt international sont indistinctement soumis à ce régime.

Il se peut, en outre, qu'un fleuve soit d'intérêt international sans qu'il sépare ou traverse différents Etats. C'est le cas du fleuve dont un affluent est d'intérêt international ou qui est relié par un bras à un autre fleuve lequel est d'intérêt international. Dans ce cas, l'application du régime international est limitée vers l'amont au confluent du fleuve et de ce bras ou affluent.

Bien entendu, il faut toujours, dans l'application de cet élément de géographie politique, considérer uniquement la voie d'eau dans la partie à laquelle s'applique l'ensemble des éléments physiques et économiques analysés ci-dessus.

Application à titre exemplatif au réseau danubien.

Nous avons terminé l'analyse des éléments constitutifs du premier paragraphe de l'article 1er du Statut nouveau. Il est peut-être utile de faire une application concrète de ces notions. Prenons, à titre d'exemple, le réseau danubien.

Le Danube.

Le Danube lui-même peut être considéré comme naturellement navigable depuis Ratisbonne. C'est à partir de cet endroit qu'il fait actuellement l'objet d'une navigation commerciale ordinaire.

Le fleuve se décompose aux approches de la mer Noire en plusieurs bras ou défluents (Sulina, Saint-Georges, Kilia), qui tous rentrent dans les termes du paragraphe premier.

ou délimite des zones ou enclaves d'une étendue et d'une population très faibles, par rapport à celles des territoires traversés et qui forment des parties détachées ou des établissements appartenant à un Etat autre que celui auquel ladite rivière appartient, à cette exception près, dans tout son parcours navigable ».

Le cas visé est avant tout celui des enclaves françaises dans les Indes britanniques.

Les canaux François et François-Joseph.

Le Danube ne présente pas de canaux latéraux. Les canaux François et François-Joseph ne sont pas des canaux latéraux. En tant qu'ils relient le Danube à la Tisza, ils ne sont point « latéraux », car on ne peut manifestement pas considérer le Danube et la Tisza comme ne formant qu'une voie d'eau dans la réalité physique. En tant qu'ils relient le Danube à lui-même, ils n'ont pas été « établis en vue de suppléer aux imperfections » du fleuve et ils ne sont guère utilisés à cette fin.

L'Inn et la Salzach.

Parmi les affluents du Danube, l'Inn et la Salzach, quoique séparant la Bavière de l'Autriche, ne peuvent pas être considérées comme des voies navigables d'intérêt international aux termes du paragraphe premier.

La navigation commerciale ordinaire a cessé de s'y exercer depuis un demi-siècle. Il ne s'y fait plus que du flottage, du transport à pied d'œuvre, par l'Administration, de matériaux destinés à des travaux publics et parfois quelque voyage d'essai.

En outre, les conditions naturelles de ces voies d'eau ne les rendent pas susceptibles d'une navigation commerciale ordinaire. Cette navigation ne pourrait, étant données les conditions normales de concurrence du chemin de fer, devenir commercialement et couramment praticable que par des travaux d'amélioration et notamment par l'établissement de nombreuses écluses.

La Save, le Pruth, la Tisza, le Maros.

La Save et le Pruth ne sont pas, aux termes du paragraphe premier, des voies d'eau d'intérêt international, parce que leurs parties navigables s'étendent exclusivement sur le territoire d'un seul Etat : Royaume des Serbes, Croates et Slovènes dans le cas de la Save, Roumanie dans le cas du Pruth.

Par contre, notamment la Tisza et le sous-affluent Maros, qui traversent la frontière roumano-hongroise dans leurs parties naturellement navigables, tombent sous l'application de ce paragraphe.

La Béga.

Il en est de même de la Béga dont le cas est assez curieux.

Cet affluent, navigable jusque et depuis Temesvar, qui traverse la frontière roumano-yougo slave, a une histoire technique longue et complexe. Des travaux d'assèchement de la plaine du Banat ont été entrepris au XVIIIe siècle. En liaison avec ces travaux, une prise d'eau a été faite à un autre affluent parallèle, la Temès, dont le produit est venu alimenter la Bega canalisée. Quoi qu'il en soit, cette dernière fait actuellement l'objet d'une navigation commerciale ordinaire et dès lors, elle tombe sous le paragraphe premier, à moins que l'on n'établisse d'une manière nette et irréfutable que, sans les travaux d'art dont nous venons de parler, elle serait restée radicalement inutilisable pour toute navigation quelconque, en d'autres termes qu'elle serait une voie navigable artificielle.

Comparaison avec la définition de l'acte de Vienne.

Il peut être intéressant de comparer sommairement la définition nouvelle avec son ancêtre de 1815. Sans doute, la définition de Barcelone est à la fois plus souple et plus nette, mais les différences dans l'application sont, en somme, moins grandes qu'on ne serait tenté de le croire à première vue (1).

Cette ressemblance relative des deux définitions s'explique par le fait que, ainsi que nous le dirons plus loin, le paragraphe 1 de l'article premier est, tout entier, une concession faite aux idées traditionnelles. Sur certains points cependant il a fallu tenir compte des progrès techniques et économiques réalisés depuis cent ans. C'est surtout dans la définition de la navigation naturelle que la divergence s'accuse. La définition de Vienne ne s'applique, incontestablement, qu'aux voies d'eau naturellement navigables, mais le criterium de la navigabilité est fort large. Est navigable, en effet, toute voie d'eau susceptible de porter bateau. Or, les voies d'eau qui n'avaient jadis d'autre utilisa-

(1) La définition de Vienne n'est pas applicable au fleuve dont un affluent seulement sépare ou traverse deux Etats. Elle n'est pas non plus applicable de plein droit à des canaux latéraux.

tion économique importante que la navigation, trouvent actuellement d'autres emplois, également utiles, sinon plus précieux pour l'humanité, la production d'énergie électrique par exemple. Souvent, les intérêts de la navigation et ceux de la création de ces richesses nouvelles sont concordants; mais parfois aussi ces intérêts entrent en conflit. Faut-il, en pareil cas, maintenir toujours et partout, aveuglément, la priorité absolue de la navigation?

D'autre part, quelque opinion que l'on admette au sujet de l'application juridique de l'acte final de Vienne à tel ou tel cas extra-européen, il est certain que ses auteurs — les procès-verbaux en font foi à l'évidence — n'ont pensé qu'aux fleuves de l'Europe centrale, au Rhin, à l'Escaut, à l'Elbe, au Weser, à la Vistule, au Pô, etc. Or, dans les continents nouveaux, que de problèmes résultant de l'importance souvent prépondérante des pêcheries, des irrigations, des exploitations forestières, etc. !

L'on a vu et l'on verra encore d'une manière plus précise à propos des travaux comment le Statut résoud ces problèmes d'une importance pratique capitale. La solution demeure en somme extrêmement avantageuse dans l'ensemble à la navigation. Elle a toutefois donné lieu à des malentendus tenaces au sein même de la Conférence.

Certaines délégations, attachées à la défense des « droits acquis » au profit de la Convention, ont affirmé que la Convention Générale constituait un recul et que la substitution de sa définition à celle de Vienne portait atteinte à ces droits acquis. Or, en fait, cela est inexact. En effet, sur une voie d'eau donnée, où par hypothèse elle serait applicable, la définition de Vienne continuerait à protéger la navigation au-delà même des termes de la Convention Générale. Si, par exemple, une telle voie d'eau n'était pas naturellement navigable, au sens de cette dernière, parce que « par ses conditions naturelles » elle ne serait pas susceptible de faire l'objet d'une « navigation commerciale ordinaire », mais qu'elle fût néanmoins capable de « porter bateau », tous les droits assurés sur cette voie d'eau à la libre navigation par l'Acte de Vienne demeureraient saufs.

En effet, la Convention générale n'abroge expressément ni

l'Acte final de Vienne ni aucun acte de navigation. Bien au contraire, l'article 20 du Statut a pris le soin de dire que : « Le « présent statut ne comporte aucunement le retrait de facilités « plus grandes en vigueur accordées au libre exercice de la navi- « gation, sur une voie navigable d'intérêt international quel- « conque, dans des conditions compatibles avec le principe d'éga- « lité prescrit par le présent Statut, en ce qui concerne les « ressortissants, les biens et les pavillons de tous les Etats « contractants. Il ne comporte pas davantage l'interdiction d'en « accorder à l'avenir de semblables ».

Les travaux préparatoires montrent à l'évidence qu'il faut donner ici au terme « facilités » comme aux termes « voie navigable d'intérêt international quelconque » le sens le plus extensif et que, pour autant que de besoin, cet article couvre même les voies d'eau auxquelles l'article premier ne s'appliquerait pas.

L'Acte de Berlin révisé par la Convention de Saint-Germain présente un cas d'application analogue du même article 20 du Statut.

En effet, ainsi que nous l'avons dit plus haut, la Convention Générale n'est applicable au Congo, au Zambèze et au Niger que dans les parties d'aval de ces fleuves, En amont des cataractes, ils continuent à être régis par le droit antérieur.

§ 2. — *Application de la Convention Générale en vertu d'actes unilatéraux ou d'accords.*

L'application à une voie d'eau donnée de la Convention Générale n'implique pas seulement des obligations dans le chef de l'Etat territorialement intéressé. Cette application affecte les droits et les devoirs des autres Etats riverains et même de l'ensemble des Etats non-riverains. C'est ainsi, par exemple, que cette application comporte l'obligation pour tout Etat, en cas de différend, de recourir à la Cour permanente de Justice (Statut des voies navigables, art. 22) après que l'affaire aura été soumise pour avis à la Commission consultative et technique des Communications et du Transit de la Société des Nations. Il

importait, par conséquent, de préciser les conditions dans lesquelles la Convention Générale pouvait devenir applicable à des voies d'eau ne rentrant pas dans les termes de la définition du paragraphe premier.

Le paragraphe 2 exige dans tous les cas le consentement de l'Etat territorialement intéressé.

La Conférence a estimé qu'il était sage pour couper court aux controverses d'exiger une référence expresse à la Convention Générale.

Pareille référence se trouve dans une série d'actes : les Traités de Paix mentionnent notamment la voie navigable (projetée) Rhin-Danube (331 et 353 Vers.) et la voie navigable (projetée) Rhin-Meuse (361 Vers.) ; les Traités annexes à leur tour mentionnent notamment le réseau fluvial de la Vistule y compris le Bug et le Narew (18 Ann. Vers. 28 juin 1919).

D'autre part, le second paragraphe édicte cette règle que le consentement de l'Etat territorialement intéressé est à lui seul suffisant et que l'application de la Convention Générale peut résulter d'un acte unilatéral.

C'est en vertu d'un pareil acte (1) que la Convention Générale sera applicable à la voie navigable (projetée) Danube-Elbe-Oder.

Les Traités de Paix et les Traités annexes mentionnent en outre, comme devant tomber sous l'application de la Convention Générale, une série de voies d'eau et de réseaux (2) qui rentrent déjà dans les termes de la définition du paragraphe premier.

Dans bien des cas, ces mentions ont pour effet d'étendre conventionnellement, en vertu du deuxième paragraphe, l'application de la Convention Générale à certaines parties de ces voies d'eau et réseaux qui ne rentrent pas dans les termes du paragraphe premier.

Afin de compléter ce que nous avons dit du réseau danubien et de préciser en même temps les idées, nous allons voir quels sont ces cas d'extension qui ont été prévus à propos de ce réseau.

(1) Déclaration de la Tchécoslovaquie dans la réponse faite par les Puissances Alliées et Associées aux observations de l'Autriche sur les conditions de paix.

(2) Notamment les réseaux de l'Elbe, de l'Oder, du Niemen, du Danube et du Rhin.

Danube.

Quant au Danube lui-même, les Traités de Paix (331 Vers.) reportent la limite amont de l'internationalisation jusqu'à Ulm.

Canaux latéraux.

En ce qui concerne les canaux latéraux, la formule des Traités de Paix est plus large que celle de la Convention Générale, mais cette différence paraît être sans application pratique dans le cas du réseau danubien (1).

Morava et Thaya.

Les Traités de Paix soumettent à la Convention Générale la Morava et la Thaya (291 St-Germ.), mitoyennes entre l'Autriche et la Tchécoslovaquie, quoique ces voies d'eau ne soient pas naturellement navigables.

Pruth.

Enfin, les Traités annexes (art. 16 Ann. Paris, 9 déc. 1919) soumettent à la Convention Générale le Pruth, quoique cet affluent du Danube, depuis que la Bessarabie est devenue roumaine, ne se trouve plus séparer ou traverser deux Etats (2).

La Convention générale peut être dénoncée après l'expiration d'un délai de cinq ans (Convention des voies navigables, art. 8). Il s'ensuit que tout Etat territorialement intéressé à une voie d'eau tombant sous l'application du paragraphe premier peut, à l'expiration de ce délai, mettre fin au régime international de cette voie d'eau en ce qui concerne son territoire.

Un Etat pourrait de même, en soumettant spontanément une

(1) La Convention Générale parle de canaux latéraux établis « en vue de suppléer aux imperfections d'une voie d'eau ». Les Traités de Paix (331 Vers.) parlent des canaux latéraux établis « soit pour doubler ou améliorer des sections naturellement navigables desdits réseaux fluviaux, soit pour réunir deux sections naturellement navigables du même cours d'eau ». A notre avis, ce second texte, non plus que le premier, ne s'applique pas aux canaux François et François-Joseph.

(2) En internationalisant la Vistule et le Pruth, la Conférence a fait application de cette pensée fort juste que la modification des frontières politiques au profit des nations restaurées ou reconstituées ne devait, en aucun cas, réduire les droits de la libre navigation. Il est regrettable que cette conception n'ait pas été appliquée également à la Save.

de ses voies d'eau à l'application de ce régime, par un Acte unilatéral, limiter la durée de cette application.

Mais il va de soi qu'il en est autrement là où l'application de la Convention Générale résulte non de cette Convention comme telle, mais des Traités de Paix et des Traités annexes, lesquels comportent un engagement perpétuel analogue à celui qui résulte normalement des actes de navigation (1). Tel est le cas notamment du réseau du Danube, y compris la Morava, la Thaya et le Pruth.

Une autre conséquence capitale du même fait est que la Convention Générale s'applique, du jour de son entrée en vigueur (2), à l'ensemble des éléments du réseau danubien pour lesquels il existe un tel engagement préalable, sans que la situation de droit puisse être modifiée en quoi que ce soit par le défaut de signature ou de ratification d'un des Etats territorialement intéressés.

Article 2.

Si, comme nous l'avons dit plus haut, l'application de la définition de l'article 1 n'implique nullement, comme telle, une administration internationale, une mise en commun de la souveraineté, la Conférence a d'autre part reconnu qu'il existait certaines voies d'eau d'un intérêt primordial pour lesquelles un principe différent s'imposait.

Ce sont les grandes voies de l'Europe centrale qui se distinguent à la fois par leur développement technique et par l'enchevêtrement des intérêts économiques ainsi que des frontières politiques de nombreux Etats dont plusieurs dépourvus d'accès direct à la mer. La Conférence n'a fait que se conformer, en cela, à la volonté des auteurs de la Partie XII des Traités de Paix. Ces traités confient, en effet, l'administration des réseaux de l'Elbe, de l'Oder, du Danube, du Rhin et éventuellement du Niémen à des Commissions internationales dont

(1) Ce caractère perpétuel est encore mis en relief par le fait que ces engagements sont la contre-partie pour les nations restaurées ou reconstituées des agrandissements territoriaux dont elles ont bénéficié.

(2) La Convention Générale entre en vigueur après avoir été ratifiée par cinq Puissances. (Convention des voies navigables, art. 6.)

a caractéristique est de comprendre dans leur sein des délégués l'Etats non riverains, représentant les intérêts généraux de la collectivité internationale.

L'adoption, en ce qui concerne ces réseaux, du principe de la gestion en commun, ne constitue nullement, comme ce fut parfois le cas dans le passé (1), l'application d'une conception théorique. Elle est, au contraire, l'expression d'une conviction basée sur l'expérience. La Conférence de la Paix a eu recours à cette solution, parce qu'elle a estimé que c'était le seul moyen d'exclure efficacement de cette gestion tout élément politique, toute vue égoïste ou étroitement particulariste, tout favoritisme direct ou indirect.

Aussi le principe de la gestion en commun n'est-il nullement conçu comme une norme absolue, mais plutôt comme une directive pratique dont l'application concrète, basée sur les nécessités et sur la tradition, doit être laissée dans chaque cas à la sagesse des négociateurs chargés de l'élaboration des actes de navigation. C'est ce que nous verrons plus clairement en étudiant à propos des Travaux l'application principale de la distinction formulée par l'article 2.

La Conférence n'a pas voulu limiter aux voies navigables pour lesquelles il existe dès à présent une Commission comprenant des représentants d'Etats non-riverains l'application dans l'avenir de l'article 2. Convaincue de l'utilité croissante de la gestion en commun, à mesure que le développement économique et politique multiplie les relations internationales, elle a prévu l'extension de ce régime spécial en un littéra *b*, lequel admet, de même que le deuxième paragraphe de l'article premier, comme condition nécessaire et suffisante de cette extension le consentement de l'Etat territorialement intéressé (2).

(1) L'Acte de Berlin, s'inspirant d'une pensée généreuse, mais dont la pratique devait démontrer l'erreur, a voulu confier la gestion des fleuves d'Afrique à des Commissions. Ces Commissions n'ont jamais fonctionné. La Convention de Saint-Germain a mis fin à leur existence théorique.

(2) La rédaction de ce littera *b* est défectueuse mais la pensée est claire : le régime spécial, objet de l'article 2, ne se conçoit logiquement que là où il existe une Commission internationale où sont représentés des Etats non riverains. C'est donc la constitution ultérieure de pareilles Commissions là où il n'en existe pas encore, qui se trouve prévue.

Pruth. — Béga.

Remarquons pour finir que la distinction marquée par l'article 2 peut trouver son application au sein d'un même réseau. C'est ainsi, par exemple, que la gestion en commun, c'est-à-dire la juridiction de la Commission internationale du Danube, n'est pas prévue dans le cas du Pruth, malgré l'application de la Convention Générale à cet affluent. L'extension de la juridiction dans ce cas ne pourrait donc avoir lieu qu'en vertu de l'acte de navigation avec le consentement de la Roumanie. D'autre part, là où la Convention Générale est applicable, par exemple, à notre avis, dans le cas de la Béga, le même acte de navigation serait impuissant à enlever à la voie d'eau son caractère international.

Le Protocole Additionnel

Deux courants opposés s'étaient fait jour pendant l'élaboration de la Convention Générale.

Certaines délégations se préoccupaient surtout d'assurer la gestion en commun des grands réseaux européens. D'autres, au contraire, séparant la gestion de l'internationalisation, souhaitaient de voir étendre à l'ensemble des voies d'eau tant nationales qu'internationales les principes de liberté de la navigation et d'égalité de traitement.

Ces deux groupes extrêmes étaient néanmoins d'accord pour critiquer la définition traditionnelle de la voie d'eau internationale telle qu'elle avait été reprise par la Commission provisoire et proposée par cette dernière dans le Livre Vert. Ils mettaient en lumière l'un et l'autre l'illogisme flagrant d'un criterium qui faisait dépendre la libre navigation au profit de tous d'un accident de géographie politique. Ils faisaient ressortir avec raison que bien des voies navigables séparent ou traversent deux Etats qui n'intéressent que peu ou pas la collectivité internationale, tandis que des voies navigables qui ne remplissent pas ces conditions jouent un rôle international considérable.

Ils démontraient aisément combien il était peu rationnel de permettre à un Etat de réserver entièrement à ses nationaux la navigation d'un réseau dont il était seul riverain, d'interdire par contre à deux co-riverains de faire de même au profit commun de leurs ressortissants. Enfin, ils n'avaient pas de peine à prouver que le progrès technique avait rendu surannée une distinction fondée sur le caractère naturel ou artificiel d'une voie d'eau.

Pourtant, la presque totalité de la Commission souhaitait sincèrement d'aboutir. Entre les deux minorités opposées signalées ci-dessus, la majorité de la Conférence se rendait compte que la Convention ne pouvait aboutir que sur la base adoptée par la Commission provisoire. L'accord finit par se faire en maintenant cette base qui constitue l'article premier, mais en tenant compte à la fois de ce que les deux points de vue extrêmes avaient de fondé. D'une part, un régime spécial fut prévu à l'article 2 pour les grands réseaux pourvus de Commissions internationales comprenant des non-riverains [1]. D'autre part, un protocole additionnel fut adopté qui constitue l'amorce d'une extension graduelle à toutes les voies navigables des principes de liberté et d'égalité. L'espace nous fait défaut pour reproduire et pour commenter ce protocole additionnel. Bornons-nous à dire qu'il prévoit en substance entre ceux des Etats signataires de la Convention elle-même qui usent en outre de la faculté de signer le protocole, l'extension à titre de réciprocité de la liberté et de l'égalité aux voies navigables autres que celles qui rentrent dans les termes des paragraphes 1 et 2 de l'article premier. Cette extension peut être stipulée soit à l'égard de toutes ces voies navigables (formule *a*), soit à l'égard seulement de celles d'entre elles qui sont naturellement navigables (formule *b*).

[1] Ce régime spécial comporte également, en dehors du cadre de cette étude, des distinctions importantes au point de vue de la réserve de navigation, distinctions qui tiennent compte, notamment, des divergences existant entre la doctrine européenne et la doctrine américaine.

Résumé.

La convention et le protocole peuvent être schématisés comme suit (1) :

Voies navigables	naturelles	vers et depuis la mer	qui séparent ou traversent deux Etats	Convention
			autres	Protocole formule *a*
		autres		Protocole formule *b*)
	artificielles			

Il est à prévoir que les adhésions au protocole se multiplieront rapidement lorsque les pays auront pu se rendre compte des avantages durables que la réciprocité est de nature à leur assurer et de la supériorité de ce système sur celui des conventions particulières.

Lorsque la pratique aura ainsi réalisé l'évolution, il sera aisé de la consacrer en revisant l'article premier.

II. — La Question des Travaux.

Le siège de cette matière est l'article 10 du Statut dont voici le texte :

Art. 10. — 1° Tout Etat riverain est tenu, d'une part, de s'abstenir de toutes mesures susceptibles de porter atteinte à la navigabilité ou de diminuer les facilités de la navigation, et, d'autre part, de prendre le plus rapidement possible, toutes dispositions utiles afin d'écarter tous obstacles et dangers accidentels pour la navigation.

2° Si cette navigation exige un entretien régulier, chacun des Etats riverains a, à cet effet, l'obligation envers les autres de prendre les mesures et d'exécuter les travaux nécessaires sur son territoire le plus rapidement possible, compte tenu, à toute époque, de l'état de la navigation, ainsi que de l'état économique des régions desservies par la voie navigable.

Sauf convention contraire, chacun des Etats riverains aura le droit, en invoquant des motifs valables, d'exiger des autres riverains une équitable participation aux frais de cet entretien.

3° Sauf motif légitime d'opposition d'un des Etats riverains, y compris l'Etat territorialement intéressé, fondé soit sur les conditions mêmes de la navigabilité en son territoire , soit sur d'autres intérêts tels que, entre autres, le maintien du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'utilisation de la force hydraulique ou la nécessité de la construction d'autres voies de communication plus avantageuses, un Etat riverain ne pourra se refuser à exécuter, à la demande d'un autre Etat riverain, les travaux nécessaires d'amélioration de la navigation, si celui-ci offre d'en payer les frais, ainsi qu'une part équitable de l'excédent des frais d'entretien. Néanmoins, il est entendu que ces travaux ne pourront être

(1) Il n'a évidemment pu être tenu compte, dans ce tableau, du § 2 de l'article 1er.

entrepris tant que l'Etat sur le territoire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef d'intérês vitaux.

4° Sauf convention contraire, l'Etat tenu d'exécuter les travaux d'entretien pourra se libérer de cette obligation si, avec l'accord de tous les Etats co-riverains, un ou plusieurs d'entre eux acceptent de les exécuter à sa place; pour les travaux d'amélioration, l'Etat tenu de les exécuter sera libéré de cette obligation s'il autorise l'Etat demandeur à les exécuter à sa place; l'exécution des travaux par des Etats autres que l'Etat territorialement intéressé, ou la participation de ces Etats aux frais de ces travaux, seront assurées sans préjudice, pour l'Etat territorialement intéressé, de ses droits de contrôle et d'adminitration sur ces travaux, et des prérogatives de sa souveraineté ou autorité sur la voie navigable.

5° Sur les voies navigables visées à l'article 2, les dispositions du présent article sont applicables sous réserve des stipulations des traités, conventions ou actes de navigation qui déterminent les pouvoirs et la responsabilité de la Commision internationale à l'égard de ces travaux.

Sous réserve des dispositions spéciales desdits traités, conventions ou actes de navigation, existants ou à conclure :

a) Les décisions concernant les travaux appartiennent à la Commission;

b) Le règlement, dans les conditions prévues à l'article 22 ci-après, de tout différend qui surgirait du chef de ces décisions pourra, dans tous les cas, être demandé pour motif d'incompétence ou de violation des conventions internationales régissant les voies navigables. Pour tout autre motif, la requête en vue d'un règlement dans lesdites conditions ne pourra être formée que par l'Etat territorialement intéressé.

Les décisions de la Commission devront être conformes aux règles du présent article.

6° Nonobstant les dispositions du premier paragraphe du présent article, un Etat riverain pourra, sauf convention contraire, désaffecter totalement ou partiellement une voie navigable moyennant accord de tous les Etats riverains ou de tous les Etats représentés à la Commission internationale, dans le cas des voies navigables visées à l'article 2.

Exceptionnellement, une voie navigable d'intérêt international non visée à l'article 2 pourra être désaffectée par l'un des Etats riverains, si la navigation y est très peu développée et si cet Etat justifie d'un intérêt économique manifestement supérieur à celui de la navigation. Dans ce cas, la désaffectation ne pourra avoir lieu qu'au bout d'une année, après préavis et sauf recours d'un autre Etat riverain dans les conditions prévues à l'article 22. La décision fixera, le cas échéant, les conditions dans lesquelles la désaffectation pourra être faite.

7° Dans le cas où une voie navigable d'intérêt international donne accès à la mer par plusieurs bras situés dans le territoire d'un même Etat, les dispositions des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent seulement aux bras principaux jugés nécessaires pour donner un plein accès à la mer.

Une étude complète de ce texte dépasserait l'étendue assignée à ces notes. Nous nous bornerons donc ici à l'examen de certains points.

Observations générales.

L'Acte final de Vienne se borne à dire ce qui suit (art. 113) : « Chaque Etat riverain se chargera de l'entretien des chemins

« de halage qui passent par son territoire et des travaux néces-
« saires pour la même étendue dans le lit de la rivière, pour ne
« faire éprouver aucun obstacle à la navigation. Le règlement
« futur fixera la manière dont les Etats riverains devront con-
« courir à ces derniers travaux, dans le cas où les deux rives
« appartiennent à différents Gouvernements ».

Il est difficile de comparer ce texte au texte actuel. Les progrès techniques ont creusé un abîme entre les conceptions de nos prédécesseurs et les nôtres. Néanmoins, ces conceptions surannées continuaient de peser de leur poids mort sur la pratique internationale.

Cette pratique était à peu près la suivante : chaque Etat riverain restait maître de faire — ou d'omettre de faire — chez lui les travaux qu'il lui plaisait, à condition de ne pas laisser se créer d'obstacles évidents à la navigation (épaves, barrages, ponts fixes à tirant d'air insuffisant) et de conserver ou de s'efforcer de conserver notamment au moyen de dragages les voies d'eau existantes dans leur état antérieur quel qu'il fût et quelle que pût être aussi la disproportion entre cet état et les besoins économiques d'une part, les progrès techniques d'autre part; par contre, les frais de cette conservation étaient à sa charge exclusive quel que fût son intérêt ou son absence d'intérêt. Ici, il fallait rompre hardiment avec le passé.

Le réseau fluvial avec tous ses éléments, navigables ou non, naturels ou artificiels, forme un tout indivisible. La pensée commune qui doit présider à son aménagement doit être libérée de toute influence politique. Telle est la conception actuelle.

Cette conception n'a pas pu être réalisée d'emblée pour toutes les voies d'eau; il s'en faut de beaucoup que toutes les conséquences aient pu en être dégagées pour aucune. Tel quel, néanmoins, l'article 10 constitue un progrès considérable.

L'article règle l'ensemble des omissions et des interventions des riverains modifiant ou susceptibles de modifier l'état matériel de la voie d'eau par rapport à la navigation. Echappent par conséquent à l'article les omissions et les interventions qui, de l'appréciation des autorités internationales compétentes, n'ont aucune action actuelle ou future possible sur la navigation.

Tombe, par contre, sous l'application de l'article, toute omission ou toute intervention ayant ou pouvant avoir une telle action, peu importe qu'elle se produise dans le lit de la voie d'eau ou en dehors de ce lit.

Il est néanmoins à remarquer que la sphère d'application de la convention reste limitée vers l'amont, à l'endroit où la voie d'eau cesse d'être d'intérêt international. Cela ne veut pas dire, évidemment, que l'Etat riverain en amont de ce point ou l'Etat riverain d'un affluent qui n'est pas d'intérêt international peuvent faire tout ce qui leur plaît ; qu'ils peuvent, par exemple, capter l'eau pour leurs besoins, en détourner le cours ou en modifier arbitrairement le débit au moyen de barrages. Cela veut dire seulement que les relations de droit naissant de la gestion des voies d'eau ou parties de voies d'eau qui ne sont pas d'intérêt international restent en dehors de la Convention.

Il est vraiment à souhaiter que le droit des voies d'eau non-navigables fasse à son tour, le plus tôt possible, l'objet d'une Convention.

Les omissions et interventions que nous venons de définir sont divisées en trois groupes :

Le premier groupe comprend toutes les omissions, tout ce dont les riverains sont tenus de s'abstenir. Il comprend en outre certaines interventions, en quelque sorte élémentaire, celles qui ont pour effet de remettre la voie d'eau en état en cas d'accident (§ I) ;

Le deuxième groupe comprend les travaux d'entretien (§ 2) ;

Le troisième groupe, enfin, comprend les travaux d'amélioration (§ 3).

Les dispositions principales de l'article 10 répondent d'autre part à trois ordres d'idées. L'article commence par fixer, suivant la disposition tripartite dont nous venons de parler, l'étendue des obligations de faire ou de ne pas faire, imposées aux Etats riverains, dans l'intérêt de la navigation [1] (§ 1, § 2 alinéa 1er, § 3). Cette première partie de l'article est tout entière

(1) C'est toujours, en quelque sorte, envers la navigation internationale que les riverains sont tenus, quoique, ainsi que nous le verrons, l'action n'appartienne pas toujours à tous les contractants.

d'ordre public, en ce sens que des conventions spéciales peuvent imposer aux riverains des obligations plus étendues, mais que ces Etats sont tenus au minimum stipulé nonobstant toute convention contraire. L'article règle ensuite les relations qui peuvent naître entre riverains de ces obligations (substitution éventuelle et répartition des frais) (§ 2 al. 2 et § 4). Dans cet ordre d'idées, rien n'est d'ordre public (1) (2). Enfin, un régime spécial est créé pour les voies navigables de l'article 2.

Au point de vue de la liberté de navigation et de l'égalité de traitement, toute distinction entre riverains et non-riverains est radicalement bannie de la Convention (voir notamment Statut des voies navigables, art. 4 al. 1er); au contraire, au point de vue des Travaux, l'article 10 consacre, en principe, le système de la collectivité des riverains.

Seuls les riverains peuvent exiger les uns des autres l'entretien de la voie d'eau; c'est aux riverains seuls qu'une participation aux frais de cet entretien peut être réclamée; c'est un co-riverain seul qui peut exiger des travaux d'amélioration et c'est de l'accors des co-riverains (§ 6) (3) qu'une voie d'eau peut être désaffectée. Il n'en est autrement qu'en ce qui concerne les obligations du paragraphe premier dont le respect peut être exigé par tout Etat contractant.

§ 1er.

Il est impossible d'énumérer les mesures dont il est parlé au paragraphe premier de l'article 10; elles peuvent être de l'ordre le plus divers: construction de ponts, prises d'eau, endiguements, établissement de bacs ou d'installations à demeure (bains, etc.), création de chenaux d'accès, encombrement des chemins de halage, etc.

Toutes ces mesures peuvent d'ailleurs être légitimes. Elles

(1) Il résulte notamment de là que, lorsque l'article 354 du Traité de Versailles relatif au Rhin dit qu' « au cas d'opposition entre certaines des dispositions de ladite convention (de Manheim) et les dispositions de la Convention Générale, les dispositions de la Convention Générale prévaudront » cela ne veut pas dire qu'il en soit ainsi même dans le cas des § 2, alinéa 2 et § 4 de cet article.

(2) Ce deuxième ordre d'idées n'est pas examiné dans ces notes.

(3) Par co-riverains il faut entendre d'après l'article 1, 1c, *l'ensemble des riverains* d'un réseau.

restent permises tant qu'elles ne sont pas nuisibles à la navigation. Et même, comme on l'a fait justement remarquer, si ce paragraphe donne une priorité absolue aux intérêts de la navigation, encore faut-il entendre cette priorité d'une manière raisonnable. Une gêne minime, telle qu'est toujours le passage d'un pont, par exemple, doit être supportée par la navigation là où il s'agit d'un intérêt essentiel des populations riveraines. Tout est relatif en ces matières. Il ne peut être permis, par exemple, d'infliger à la navigation des retards que l'on pourrait éviter en faisant la dépense supplémentaire d'un passage surélevé. Par contre, la navigation serait mal fondée à se plaindre de la création d'un pont ayant le tirant d'air voulu, établi suivant tous les progrès modernes et indispensables aux communications d'une agglomération s'étendant sur les deux rives, parce que la construction suscite quelques embarras temporaires ou parce que la présence des piles oblige les bâtiments à naviguer avec précaution.

Les mots « porter atteinte à la navigabilité ou diminuer les facilités de la navigation » expriment deux aspects de la même idée : nuire à la navigation. L'atteinte à la navigabilité résulterait d'une modification défavorable de la section de la voie d'eau en un point donné. La diminution des facilités de la navigation résulterait, cette section demeurant inchangée, de gênes ou d'entraves matérielles apportées à la circulation des bâtiments.

Le préjudice ne doit pas nécessairement être actuel : là où il s'agit de mesures irréparables ou pouvant être telles (un endiguement par exemple) une crainte raisonnable d'un préjudice futur suffit. C'est ce qui résulte de l'emploi du mot « susceptible ». D'autre part lorsqu'il s'agit de telles mesures, la notion de la navigabilité implique qu'il ne faut pas seulement tenir compte des besoins et des intérêts de la navigation existante, mais encore du développement possible du trafic.

Si, par exemple, sur un secteur donné la navigabilité est telle qu'elle permet normalement le passage de bateaux d'un tirant d'eau de 2 mètres 50, mais que ce secteur ne soit utilisé que par des bateaux de 2 mètres en raison du peu de profondeur d'un

secteur voisin, il ne serait pas permis de réduire d'une manière permanente la profondeur du premier secteur, car cette réduction compromettrait pour l'avenir la navigabilité de l'ensemble de la voie d'eau.

Les obstacles et dangers accidentels sont les gênes et entraves résultant d'un accident, c'est-à-dire d'un événement soudain et imprévu de quelque nature qu'il soit, par exemple un abordage, un échouement, l'effondrement d'un pont, la rupture d'une digue, une crue torrentielle. Mais l'ensablement graduel, la formation lente et régulière d'un banc ou d'un seuil ne constituent pas des obstacles et dangers « accidentels ».

§ 2.

Le premier paragraphe garantit le respect et le maintien de ce que l'on pourrait appeler l'état normal (1) de la voie d'eau. Le deuxième paragraphe a pour but d'assurer en outre son entretien, c'est-à-dire l'exécution des mesures nécessaires à son maintien comme instrument efficace de transport. Cet énoncé même marque nettement que c'est là une obligation dont l'étendue est susceptible de varier avec le temps. Il en est ainsi parce qu'elle est conditionnée par des facteurs variables : l'état de la navigation d'une part, l'état économique des régions desservies d'autre part.

Il est logique que le développement effectif de la navigation ainsi que le développement économique des régions desservies, dont dépend à son tour la potentialité d'accroissement du trafic, entrent en ligne de compte pour mesurer l'obligation d'entretien. Il serait, en effet, peu raisonnable de soutenir qu'une voie d'eau à faible trafic comme le Bug par exemple, impose aux riverains les mêmes obligations de dragage, de balisage, d'éclairage, etc., qu'une artère d'importance mondiale comme le Rhin ou l'Escaut. Il serait également déraisonnable de prétendre que la Chine dont le développement moderne ne fait que commencer est tenue pour ses voies d'eau des mêmes obligations que s'imposent, par exemple, l'Allemagne ou les Pays-Bas.

Serait-il juste d'autre part de dire qu'un pays satisfait à ses

(1) Ce n'est pas l'état naturel, car dans cet état les obstacles créés par une cause accidentelle tendent à leur tour à devenir permanents.

obligations d'entretien en conservant pieusement une voie d'eau dans l'état où elle se trouvait cent ans auparavant, alors que peut-être le modeste trafic local est devenu un mouvement énorme, que le tirant d'eau des bâtiments a décuplé et que les moyens techniques dont on dispose sont incomparablement plus puissants ? Inversément serait-il équitable de continuer indéfiniment à soumettre un Etat riverain à d'onéreuses obligations d'entretien alors que, comme c'est le cas de plusieurs fleuves du Nouveau Continent, la navigation y a, pour ainsi dire, disparu ?

Mais si demain sous l'influence de l'évolution constante des facteurs économiques une voie d'eau pratiquement désertée depuis un demi-siècle reprend de l'importance, si son aménagement peut permettre à la navigation d'y renaître à une vie nouvelle, un riverain pourra-t-il se soustraire à son obligation d'entretien en invoquant l'état même d'abandon où la voie d'eau se trouve ?

Autant de cas concrets, autant de solutions en vue desquelles la Convention devait se borner à fournir des directives en laissant à la Commission consultative et à la Cour permanente le soin de créer une jurisprudence.

Les mots « si cette navigation exige un entretien régulier » ont été ajoutés à la demande de certaines délégations sud-américaines, lesquelles ont fait remarquer avec raison qu'il existait des fleuves tels que le seul fait d'écarter les obstacles accidentels suffisait, et au-delà, pour satisfaire les légitimes besoins de la navigation.

Les « mesures » visent toutes les dispositions matérielles que peuvent exiger les facilités de la navigation en dehors des travaux proprement dits, tels par exemple que le balisage et l'éclairage, le pilotage, le télégraphe et le téléphone, les niveaux d'eau et les marégraphes, les services hydrométriques, etc. L'ensemble de ces mesures a été assimilé aux travaux d'entretien.

§ 3.

Le troisième paragraphe consacre l'obligation d'effectuer des travaux d'amélioration, par opposition aux travaux d'entretien du second paragraphe.

La distinction fondamentale entre l'entretien et l'amélioration telle qu'elle est conçue par la Convention est essentiellement une distinction technique; c'est-à-dire qu'elle ne pourra se préciser encore une fois que par une jurisprudence de la Cour guidée par la Commission consultative.

La notion d'amélioration est une notion négative, le criterium étant de savoir si tel ou tel travail donné dépasse ou non ce qu'il est légitime d'exiger des riverains, compte tenu du temps et du lieu, en vue du maintien de la voie d'eau naturelle comme instrument efficace de transport.

Quelques exemples peuvent suffire à préciser les idées. La création d'une écluse est nécessairement et toujours un travail d'amélioration; de même, et *a fortiori,* la création d'un canal latéral. L'approfondissement graduel des seuils d'une voie d'eau rendu nécessaire par l'accroissement du tirant d'eau des bâtiments sera considéré come un travail d'entretien tant qu'il s'agira de mettre en valeur la potentialité naturelle de la voie d'eau, tant que l'apport de la nature restera la règle et l'intervention humaine l'exception; il deviendra un travail d'amélioration lorsque le caractère naturel s'effacera en quelque sorte devant l'œuvre de l'homme.

A présent que cette distinction est établie nous pouvons mieux comprendre la portée des termes « par ses conditions naturelles » employés à l'article premier et qui ne font en somme qu'exprimer la même idée.

Lorsque l'obligation du riverain se limitait à la conservation, il demeurait logique de maintenir, sans exception, la priorité des intérêts de la navigation. C'était là deux conceptions également simplistes qui se faisaient en quelque sorte contre-poids. Du moment, au contraire, où l'Etat riverain peut être tenu, non seulement de maintenir la voie d'eau, mais de l'améliorer, de substituer dans une mesure plus ou moins large une œuvre nouvelle à l'œuvre de la nature, il est équitable qu'il puisse mettre dans la balance, en face de l'intérêt que d'autres peuvent avoir à ces améliorations, l'intérêt *légitime* qu'il peut avoir, lui, à s'y opposer. En effet, ce n'est pas comme tels et en raison de quelque mérite prééminent, que les intérêts de la navigation

jouissent d'une priorité traditionnelle. C'est en vertu de cette conception que la voie d'eau naturelle est un bien dont l'usage commun à tous doit être respecté par chacun (1).

Quels sont ces intérêts *légitimes ?* La Convention en énumère un certain nombre d'une manière non limitative : « le maintien « du régime normal des eaux, les besoins de l'irrigation, l'uti- « lisation de la force hydraulique, la nécessité de la construc- « tion d'autres voies de communication plus avantageuses (2) ».

L'article mentionne également parmi les motifs légitimes d'opposition qu'un Etat peut invoquer ceux qui seraient fondés « sur les conditions mêmes de la navigabilité en son territoire ». Cette addition est évidemment illogique au point de vue de la rédaction. Il va de soi, en effet, qu'un travail qui serait contraire aux intérêts de la navigation ne serait plus un travail d'amélioration. Ce membre de phrase n'a été ajouté que pour calmer les appréhensions de certaines délégations. L'une d'elles notamment se préoccupait vivement d'un cas spécial; elle se demandait si l'on ne pourrait pas, en se fondant sur le troisième paragraphe, réclamer comme un travail d'amélioration l'approfondissement d'un chenal navigable en vue de permettre le passage de certaines unités d'un plus grand tirant d'eau, alors que cet approfondissement ne pourrait être obtenu que par un rétrécissement tel de la passe navigable que l'ensemble de la navigation sur le fleuve s'en trouverait gênée. Elle craignait donc que sous prétexte d'amélioration l'on n'imposât des travaux en réalité nuisibles si l'on envisage l'utilité économique générale de la voie.

En dehors des cas cités au troisième paragraphe, l'on peut encore donner comme exemple de motifs d'opposition éventuellement légitime les intérêts des pêcheries (art. 337 du Traité de Versailles), ainsi que les intérêts des exploitations forestières sur lesquelles l'attention de la Conférence a été expressément attirée par le délégué de Norvège.

(1) En faisant coïncider les limites de la priorité maintenue au profit de la navigation et de la notion extensive de l'entretien, la Convention a établi l'un des termes d'une transaction dont l'autre se trouve dans le § 6, en vertu duquel une voie d'eau peut désormais être désaffectée.

(2) Non pas, bien entendu, au seul Etat territorialement intéressé, mais à la collectivité internationale.

A côté des motifs légitimes, c'est-à-dire des motifs dont la nature est telle que dans un cas donné et en raison des circonstances de ce cas, ils peuvent être, le cas échéant, utilement invoqués, il existe des motifs illégitimes, c'est-à-dire des motifs dont la nature est telle qu'ils ne peuvent jamais être pris en considération; ce sont les motifs directement ou indirectement tirés de la politique économique nationale, par exemple, le désir de favoriser une voie nationale au détriment d'une voie étrangère; d'assurer à un port national ou à un port d'un pays préféré le trafic d'un port étranger; de favoriser indûment les chemins de fer au détriment de la navigation; de favoriser au moyen des communications l'exportation nationale; de décourager par le même moyen l'importance étrangère, etc.

Le troisième paragraphe contient une réserve importante formulée par les mots : « néanmoins il est entendu que ces travaux « ne pourront pas être entrepris tant que l'Etat sur le terri- « toire duquel ils doivent être exécutés s'y oppose du chef « d'intérêts vitaux ».

L'insertion de cette phrase constitue l'une des imperfections les plus frappantes de la Convention. Nous ne songeons pas à contester que dans l'état actuel des relations internationales, les intérêts vitaux d'un pays peuvent exiger que l'on ne procède pas à un travail d'amélioration d'intérêt international. Mais il est profondément regrettable que l'on ait voulu soustraire à la juridiction internationale l'appréciation de ces intérêts vitaux. C'est là un pas en arrière, un retour partiel à la néfaste conception suivant laquelle un Etat prétend se mettre au-dessus de la justice en se réservant de juger lui-même. Il ne faudrait toutefois pas exagérer l'importance pratique de ce vice de la Convention. Tout le monde est d'accord ,en effet, sur ce qu'il faut entendre par intérêts vitaux et le contexte limite de la manière la plus nette la portée de cette expression. Ce sont des intérêts supérieurs aux intérêts techniques et économiques, c'est-à-dire des intérêts de *sécurité politique*. Les seuls cas qui aient été cités, et nous ne pensons pas que d'autres puissent se justifier, sont ceux où se trouveraient engagés soit les intérêts stratégiques, soit les intérêts de la sauvegarde des populations

ontre l'envahissement des eaux. Ce dernier intérêt ne peut se oncevoir naturellement que dans des circonstances géographiques tout à fait spéciales, comme par exemple celles qui sont articulières aux Pays-Bas. Il faut, pour qu'il puisse se présen-er, que des étendues considérables de territoires soient suscep-bles d'être anéanties par les eaux. Il se peut assurément que ans des cas extrêmement rares l'intérêt stratégique d'un pays uisse être gravement compromis par un travail d'amélioration. e texte est rédigé de telle façon que le pays intéressé reste seul uge de ce qui constitue un intérêt stratégique. Il ne serait donc as permis à la juridiction compétente d'apprécier cet intérêt (1), nais il va de soi que cette exception à la compétence de la juri-liction doit être contenue dans des limites raisonnables. Si 'intérêt stratégique n'apparaissait que comme un prétexte des-iné à masquer des vues de politique économique, la Cour aurait ualité pour déjouer cette manœuvre; en outre, l'exception ne orte que sur l'appréciation des intérêts vitaux eux-mêmes, la ompétence de la Cour demeurant entière dans l'appréciation lu lien de causalité entre le motif invoqué et le danger contre equel on veut se prémunir.

§ 5.

Le cinquième paragraphe a pour objet de régler la question des travaux en ce qu'elle a de spécial là où il existe une Commission internationale régissant une des voies visées à l'article 2. Le premier alinéa de ce paragraphe résulte d'un amendement proposé par la délégation britannique dans le but de sauvegarder la situation spéciale de la Commission Européenne du Danube : il constitue en réalité une redondance.

Au système que nous avons analysé jusqu'à présent et qui s'applique aux voies d'eau d'intérêt international ordinaire (2) se substitue ici un système profondément différent, répondant à l'intérêt international extraordinaire des voies d'eau envisagées. Pour les premières, nous avons vu qu'en principe l'Etat

(1) Il en est autrement à l'article 19 du Statut où les mots « intérêts vitaux » sont également employés.

(2) On a proposé les termes d'intérêt général et d'intérêt limité. Ils sont exacts, mais ils ne le sont qu'au seul point de vue des travaux.

territorialement intéressé restait maître des décisions à prendre, que seuls les co-riverains pouvaient faire de ces décisions l'objet d'un différend international [1], mais que par contre, sauf le cas des intérêts vitaux du troisième paragraphe, ces décisions pouvaient toujours être incriminées pour tout motif. Ici, au contraire, en principe, c'est à un être moral distinct des Etats riverains, à la Commission internationale, qu'appartient la décision; celle-ci peut faire l'objet d'un différend valablement soulevé par tout Etat riverain ou non-riverain, représenté ou non à la Commission, mais par contre, sauf si c'est l'Etat territorialement intéressé qui s'estime lésé, ce différend ne peut porter que sur la question de savoir si la Commission n'est pas sortie de ses attributions ou si elle n'a pas violé les conventions en vigueur.

Le mot « décision » implique que, en principe, *l'exécution* reste confiée aux services des Etats riverains. Ces services agissent en pareil cas comme les organes de la Commission, comme ses mandataires légaux. Il s'ensuit que la Commission a le droit absolu de contrôler cette exécution, mais qu'elle ne puise pas dans la Convention le droit soit d'assumer elle-même l'exécution, soit de la confier aux services d'un autre Etat. Si elle constate que ses décisions ne sont pas respectées, elle ne peut, à défaut de pouvoirs plus étendus résultant de l'acte de navigation, que signaler cette violation du droit des gens aux Etats représentés, lesquels doivent alors en faire l'objet d'un différend.

La distinction entre la décision et l'exécution est une distinction de fait; elle est, partant, affaire de mesure. La Commission peut fixer les délais d'exécution, prescrire la manière dont les travaux seront exécutés de telle sorte que l'exécution ne nuise pas à la navigation, déterminer toutes les conditions que le travail devra remplir pour répondre au but qu'elle se propose, fixer l'ordre des travaux, etc.; mais elle excéderait son pouvoir

(1) Nous disons « en principe » car rien dans la Convention n'empêche les Etats de convenir pour les voies d'eau d'intérêt international ordinaire d'un régime plus libéral (cas d'application de l'article 20 du Statut) donnant, par exemple, une action à des tiers non riverains ou même simplement différent dans ses modalités, attribuant, par exemple, les décisions à une Commission interriveraine agissant comme mandataire de tous les riverains ou de certains d'entre eux.

le décision si elle voulait, par exemple, faire choix de l'entrepreneur, passer les contrats de fourniture, etc. Les modalités financières de l'exécution ne l'intéressent que dans la mesure où l'Etat exécutant n'est pas seul à supporter les frais de l'exécution (1).

La décision de la Commission, tout comme la décision de l'Etat riverain lui-même dont elle prend ici la place, est une décision administrative.

La Commission n'est pas un tribunal qui tranche un différend (2). Il se peut qu'il y ait des Etats représentés à la Commission dont les représentants aient voté contre la décision. Ils n'en sont pas moins liés par celle-ci, tout comme au sein d'un pays la circonscription électorale dont les députés ont voté contre un projet de loi est liée par ce projet si la majorité l'approuve. Mais en principe, tout Etat représenté ou non a le droit de faire de cette décision l'objet d'un différend. L'Etat qui s'estime lésé a même ce droit, si ses délégués ont approuvé la décision, parce que la Commission est une personne morale distincte et que ses membres agissent en droit comme mandataires de la collectivité des Etats et non comme mandataires du pays dont ils sont ressortissants. Cela est tellement vrai que rien n'oblige les délégués d'un Etat qui a plusieurs représentants à se prononcer dans le même sens.

En principe, par conséquent, la décision d'une Commission doit pouvoir faire l'objet d'un différend dans tous les cas.

Tel est, d'ailleurs (3), le système général qui a été consacré par la Convention. Ce système a été intégralement maintenu, dans le cas des travaux, au profit de l'Etat territorialement intéressé. Mais des motifs d'ordre pratique ont fait apporter une exception importante à ce principe dans le cas d'autres Etats (4) :

(1) Si, par exemple, des taxes sont établies (voir Statut des voies navigables, art. 7) la Commission est évidemment compétente pour vérifier les dépenses; de même s'il y a répartition des frais d'entretien ou si un autre Etat doit supporter les frais d'amélioration.

(2) Il s'ensuit notamment que, conformément d'ailleurs au Statut de la Cour permanente de Justice, cette dernière statue toujours en première instance sans recours et non en appel.

(3) Voir le Statut des voies navigables, article 22.

(4) Comme c'est là une dérogation, elle est de stricte interprétation et ne s'applique pas, par exemple, aux « mesures » dont il est question au § 2.

l'on a craint, peut-être à tort, que dans cette matière où les difficultés sont particulièrement à redouter, la faculté pour chaque Etat de faire de toute décision de la Commission l'objet d'un différend n'aboutît à paralyser l'action de la Commission. C'est pourquoi l'on a estimé qu'il était plus sage, au début tout au moins, de faire ici une dérogation à la règle générale des relations internationales, en interdisant à tout Etat autre que l'Etat territorialement intéressé d'incriminer les décisions prises par une Commission internationale en dehors des deux cas expressément prévus. Si cette dérogation peut paraître difficilement justifiable en droit, on peut invoquer, en sa faveur, cette considération de fait que la décision prise par la majorité d'un organisme international offre infiniment plus de garanties de conformité avec l'intérêt général qu'une décision émanant d'un Etat isolé.

La pratique seule pourra nous apprendre si l'on s'est ou non trompé en soustrayant à la juridiction internationale l'appréciation des questions de fait en matière de travaux.

Si un pays qui se juge lésé par une décision d'une Commission internationale estime devoir en faire l'objet d'un différend c'est non contre la Commission elle-même, mais contre les Etats membres de celle-ci qu'il doit diriger l'action. De même, la Commission ne peut pas comme telle assigner devant la Cour permanente de Justice internationale. Nous pensons que c'est là une application tout à fait injustifiable de règles générales élaborées par des juristes trop peu au courant des nécessités pratiques. Les Commissions fluviales, dont l'aînée a plus de cent années d'existence, ne devraient plus être traitées en mineures.

Il sera difficile en pratique pour la Cour de décider s'il y a ou non violation des conventions internationales. Si une Commission refuse par exemple de prescrire un travail d'entretien à l'Etat *A*, alors que l'Etat *B* juge ce travail nécessaire au sens du second paragraphe de l'article 10 du Statut des Voies navigables, comment la Cour pourra-t-elle apprécier s'il y a ou non violation de ce paragraphe sans se prononcer précisément sur la question de fait dont on aurait souhaité qu'elle ne pût pas connaître ?

La dernière phrase du cinquième paragraphe est d'une importance vitale :

« Les décisions de la Commission devront être conformes aux règles du présent article ». Cela revient à dire que pour chaque partie des voies d'eau qui se trouvent sous sa juridiction, la Commission a les mêmes devoirs que l'Etat territorialement intéressé auquel elle se trouve substituée quant à la décision. Si, par exemple, un Etat *A* riverain ou non-riverain (1) réclame un travail d'amélioration, tout se passe comme si l'Etat *B* prenait lui-même la décision (avec cette différence naturellement que la Commission n'est pas juge et partie). C'est-à-dire que la Commission, tout comme l'Etat *B* aurait le devoir de le faire, *doit* décider que ce travail sera exécuté si les conditions du paragraphe 3 se trouvent réunies.

Les dispositions du cinquième paragraphe, sauf celle précisément qui fait l'objet du dernier alinéa, sont énonciatives en ce sens qu'il est toujours loisible, de l'accord unanime des Etats intéressés, d'accroître ou de réduire les pouvoirs de la Commission, d'étendre encore ou de restreindre le champ des décisions non-susceptibles de faire l'objet d'un différend. Les « Etats intéressés » en l'espèce sont l'ensemble des Etats représentés à la Commission avec adjonction éventuelle d'autres Etats (2).

Enfin, les dispositions visées au cinquième paragraphe, comme résultant des actes de navigation doivent être des « dispositions spéciales » (3). Les mots « actes de navigation » doivent être pris dans le sens le plus extensif. Ils s'appliquent notamment aux Traités de Paix, sauf naturellement en ce qui concerne les articles pour lesquels il est dit expressément qu'ils seront remplacés par la Convention générale (Art. 332 à 337, incl. du Traité de Versailles).

(1) Puisqu'ici l'action n'est pas limitée aux riverains.

(2) C'est ainsi que pour le Danube, par exemple, la Belgique et la Grèce ont été chargées de coopérer à l'Acte de navigation au même titre que les Etats déjà membres des Commissions danubiennes.

(3) C'est ainsi que dans le cas du Danube maritime la Commission non seulement prend les décisions, mais les exécute. Il semble aussi que ses décisions ne puissent en aucune façon faire l'objet d'un différend.

ACTUALITES

La Convention relative a la Non-Fortification et a la Neutralisation des Iles d'Aland.

(Genève, 20 octobre 1921)

Cette convention marque le règlement définitif du litige qui surgit entre la Finlande et la Suède au sujet des îles d'Aland. Après avoir tranché la question épineuse de souveraineté des îles par sa décision du 24 juin 1921, le Conseil de la Société des Nations entreprit d'amener les parties à la conclusion d'accords capables de maintenir et de garantir un état de paix durable dans la région de la mer Baltique. Le premier de ces accords fut conclu dès le 27 juin : il assure à la population alandaise une protection efficace de ses particularités ethniques et linguistiques, et peut être considéré comme n'intéressant directement que les relations finlando-suédoises. Nous en avons rapporté ailleurs les dispositions essentielles (1). La nouvelle convention du 20 octobre 1921 est, au contraire, d'intérêt européen. Elle représente un développement caractéristique et fort intéressant, au point de vue juridique, du régime de démilitarisation imposé à l'archipel, alors soumis à la souveraineté russe, par la Convention annexée au Traité de Paris du 30 mars 1856 et signé par la France, la Grande-Bretagne et la Russie. Le régime nouveau peut être sommairement défini : une neutralisation locale (*Befriedung*) placée sous la garantie combinée d'un groupe de Puissances et de la Société des Nations. La prompte conclusion de ces deux accords est un achèvement remarquable et témoigne hautement de l'activité du Conseil.

Au cours des débats qui précédèrent la décision du 24 juin dernier, deux avant-projets plaçant l'archipel sous un régime de neutralisation garantie avaient été soumis à la Commission des Rapporteurs. L'un émanait du Gouvernement suédois, l'autre du Gouvernement finlandais. Tous deux prêtaient à de très sérieuses objections que nous avons fait valoir dans notre

(1) D'après le *Monthly summary of the League of Nations*, 1er juillet 1921; cette *Revue*, 1921, p. 282, n° 3. Voir *Journal officiel de la Société des Nations*, 1921, pp. 701-702.

étude sur « La question des îles d'Aland » (1). Une conception plus exacte et plus rationnelle du régime de neutralisation locale a fort heureusement prévalu dans la Convention du 20 octobre. Mais ce n'est point là le seul trait nouveau qu'elle offre. La garantie des Puissances, déjà prévue par ces avant-projets, y apparaît renforcée et ordonnée dans son action éventuelle par l'intervention du Conseil de la Société des Nations. C'est là une innovation d'une incontestable importance, aussi bien pour l'avenir de l'institution de la neutralité garantie que pour le développement rationnel des moyens d'action de la Société des Nations.

En même temps qu'elle reconnaissait à la Finlande la souveraineté des îles, la décision du Conseil en date du 24 juin dernier estimait que la Convention de 1856 devait être « remplacée par un accord plus large, placé sous la garantie de toutes les puissances intéressées, y compris la Suède », et qui donnerait à ces puissances la certitude que les îles d'Aland « ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire ». En conséquence, le Conseil chargeait son Secrétaire général « d'inviter les gouvernements intéressés à désigner des représentants dûment accrédités pour discuter et conclure le traité proposé ».

La Conférence s'est réunie à Genève, où elle a siégé du 10 au 20 octobre 1921 (2).

Dix Etats représentés aux délibérations ont signé la Convention de Genève du 20 octobre 1921 : l'Allemagne, le Danemark, l'Esthonie, la Finlande, la France, la Grande-Bretagne, l'Italie, la Lettonie, la Pologne et la Suède (3).

Le préambule de la Convention porte :

Le président de l'Allemagne, S. M. le roi de Danemark et d'Islande, le chef d'Etat de la République d'Esthonie, le président de la République de

(1) Cette *Revue*, 1921, pp. 269-277.

(2) Voir *Conférence relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland. Actes de la Conférence.* — Publiés par les soins du Secrétariat permanent de la Société des Nations.

(3) *L'Allemagne* était représentée par MM. Trautmann, Steffan et le baron von Baligand; le *Danemark*, par MM. Bernhoft, le capitaine Wenck et M. Duurloo; l'*Esthonie*, par MM. Piip et le capitaine Salza; la *Finlande*, par le général O. P. Enckell, MM. Erich, Carl Enckell, le capitaine Sschwanck et M. Langfors; la *France*, par MM. Goût et d'Ormesson; la *Grande-Bretagne*, par M. J. D. Gregory; l'*Italie*, par M. Busatti; la *Lettonie*, par M. Walters; la *Pologne*, par M. Askenazy; la *Suède*, par MM. E. de Trolle, Hojer, le baron Marks von Wurtemberg et le comte Wachtmeister.

Finlande, le président de la République française, S. M. le roi du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande et des territoires britanniques au delà des mers, empereur des Indes, S. M. le roi d'Italie, le chef d'Etat de la République de Lettonie, le chef de l'Etat polonais et S. M. le roi de Suède étant tombés d'accord pour réaliser le vœu émis par le conseil de la Société des Nations dans sa résolution du 24 juin 1921, visant la conclusion d'une convention entre les puissances intéressées, en vue de la non-fortification et de la neutralisation des îles d'Aland, afin de garantir que ces îles ne deviendront jamais une cause de danger au point de vue militaire;

Ont résolu à cette fin de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aland, annexée au traité de Paris du même jour;

Et ont désigné leurs plénipotentiaires, lesquels sont convenus des stipulations suivantes :

La Convention, elle-même, est ainsi conçue :

Article 1er. — La Finlande, confirmant en tant que de besoin, en ce qui la concerne, la déclaration faite par la Russie dans la convention du 30 mars 1856, relative aux îles d'Aaland, annexée au traité de Paris du même jour, s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais dite *les îles d'Aland.*

Art. 2. — I. Par la dénomination *les îles d'Aland* la présente convention entend l'ensemble des îles, îlots et récifs situés dans l'étendue de mer délimitée par les lignes suivantes. (*Suit l'énumération des lignes de délimitation.*)

II. Les eaux territoriales des îles d'Aland sont considérées comme s'étendant à une distance de trois milles marins de la laisse de basse mer des îles, îlots et récifs non constamment submergés, délimités ci-dessus; toutefois, sur aucun point ces eaux ne s'étendent au delà des lignes fixées par le paragraphe 1 du présent article.

III. L'ensemble des îles, îlots et récifs délimités par le paragraphe 1, et des eaux territoriales définies par le paragraphe 2, constituent la « zone » à laquelle s'appliquent les articles suivants.

Art. 3. — Aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales, aucun établissement ou base d'opérations d'aéronautique militaire, ni aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ne pourra être maintenue ou créée dans la zone décrite à l'article 2.

Art. 4. — Sous réserve des dispositions de l'article 7, aucune force militaire, navale ou aérienne d'aucune puissance ne pourra pénétrer ni séjourner dans la zone décrite à l'article 2; la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre y sont formellement interdits.

Les dispositions suivantes seront toutefois applicables en temps de paix :

a) En dehors du personnel de police régulière nécessaire pour le maintien de l'ordre et de la sécurité publique dans la zone, conformément aux dispositions générales en vigueur dans la République finlandaise, la Finlande pourra, si des circonstances exceptionnelles l'exigent, y introduire et y entretenir temporairement telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre;

b) La Finlande se réserve également le droit de faire visiter les îles, de temps à autre, par un ou deux de ses navires de guerre légers de surface, qui pourront, dans ce cas, mouiller temporairement dans leurs eaux. En dehors de ces navires, la Finlande pourra, si des circonstances particulières importantes l'exigent, introduire dans les eaux de la zone et y entretenir temporairement d'autres navires de surface ne devant en aucun cas dépasser le déplacement total de 6,000 tonnes. La faculté d'entrer dans l'archipel et d'y mouiller temporairement ne pourra être accordée par le gouvernement finlandais qu'à un seul navire de guerre de toute autre puissance.

c) La Finlande pourra survoler la zone par ses aéronefs militaires et navals, mais leur atterrissage y est interdit, hors le cas de force majeure.

Art. 5. — L'interdiction de faire entrer et stationner des navires de guerre dans la zone décrite à l'article 2 ne porte pas atteinte à la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur.

Art. 6. — En temps de guerre, la zone décrite à l'article 2 sera considérée comme zone neutre et ne sera, directement ni indirectement, l'objet d'une utilisation quelconque ayant trait à des opérations militaires.

Néanmoins, au cas où une guerre intéresserait la mer Baltique, il sera loisible à la Finlande, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, de poser des mines à titre temporaire dans ses eaux et de prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires.

La Finlande en référera immédiatement au conseil de la Société des Nations.

Art. 7. — I. En vue de donner efficacité à la garantie prévue dans le préambule de la présente convention, les hautes parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement, au conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette convention, soit pour en réprimer la violation. Les hautes parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures que le conseil de la Société des Nations décidera à cet effet. Lorsque, aux fins de cet engagement, le conseil aura à statuer dans les conditions indiquées ci-dessus, il appellera à siéger les puissances qui sont parties à la présente convention, qu'elles soient ou non membres de

la Société. Le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptera pas dans le calcul de l'unanimité requise pour la décision du conseil.

Si l'unanimité ne peut se former, chacune des hautes parties contractantes *sera autorisée* à prendre les mesures que le conseil aurait recommandées à *la majorité des deux tiers,* le vote du représentant de la puissance accusée d'avoir violé les dispositions de cette convention ne comptant pas dans le calcul.

II. Dans le cas où la neutralité de la zone serait mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre les îles d'Aland, soit à travers celles-ci contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires dans la zone pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les hautes parties contractantes, conformément aux dispositions de la présente convention, seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité.

La Finlande devra en référer immédiatement au conseil.

Art. 8. — Les dispositions de la présente convention demeureront en vigueur quelles que soient les modifications qui pourraient être apportées au *statu quo* actuel dans la mer Baltique.

Art. 9. — Le Conseil de la Société des Nations est prié de vouloir bien porter la présente convention à la connaissance des membres de la Société afin que le régime juridique des îles d'Aland, partie intégrante de la République de Finlande, tel qu'il ressort des dispositions de cette convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme faisant partie des règles de conduite effective des gouvernements.

La présente convention pourra, du consentement unanime des hautes parties contractantes, être présentée à toute puissance non signataire dont l'accession paraîrait ulérieurement souhaitable en vue de son adhésion formelle.

Art. 10. — La présente convention sera ratifiée. Le procès-verbal du premier dépôt de ratification sera dressé aussitôt que la majorité des puissances signataires, y compris la Finlande et la Suède, seront en mesure d'y procéder.

La convention entrera en vigueur pour chaque puissance signataire ou adhérente dès le dépôt de sa ratification ou de son acte d'adhésion.

Le dépôt des ratifications se fera à Genève, auprès du secrétariat permanent de la Société des Nations, et les actes d'adhésion éventuels y seront également déposés.

Dans les dispositions de cette Convention, nous considérerons successivement le régime de démilitarisation et de neutralisation imposé à l'archipel finlandais (I), et le système de garantie qui doit en assurer le respect (II).

I. — *Le régime de démilitarisation et de neutralisation.*

Dans le préambule de la Convention de Genève, les Puissances contractantes déclarent leur résolution « de compléter, sans y porter atteinte, l'effet de l'engagement pris par la Russie dans la Convention du 30 mars 1856 ». Et, dans l'article 1er, la Finlande, « confirmant en tant que de besoin ladite déclaration », s'engage à ne pas fortifier la partie de l'archipel finlandais dite « les îles Aland ». Cette obligation se trouve pécisée par l'article 3, qui interdit le maintien ou la création d'« aucun établissement ou base d'opérations militaires ou navales » ou d'« aéronautique militaire » et, en général, d'« aucune autre installation utilisée à des fins de guerre ». La démilitarisation imposée par la Convention de 1856 subsiste donc dans toute son étendue et comme la base en quelque sorte matérielle du nouveau régime de neutralisation locale.

Il est bien vrai qu'une interdiction de fortifier constitue l'accompagnement ordinaire et un élément naturel de toute neutralisation locale. Mais il ne s'ensuit point que cette interdiction doive être radicale et absolue. Si l'on tient compte du droit incontestable reconnu à la Finlande par l'article 7, II, de prendre elle-même, en cas d'attaque brusquée, la défense du territoire alandais, on peut penser que le maintien pur et simple de la Convention de 1856 est une disposition d'une rigueur peut-être inutile et excessive et que la construction de certains travaux de caractère exclusivement défensif n'eût point compromis l'efficacité du régime de neutralisation. C'est que la démilitarisation n'est qu'une interdiction brutale, difficilement susceptible de nuances et, pour tout dire, un moyen assez primitif de prévenir l'utilisation militaire d'un territoire. Le régime de neutralisation locale relève d'une technique juridique beaucoup plus avancée; il consiste dans un système de droits et d'obligations fort bien précisés; il est, dès lors, parfaitement possible de faire le départ entre les travaux, dont les fins vont à l'encontre des stipulations essentielles de la neutralisation, et ceux qui, au contraire, sont utiles ou même nécessaires pour en assurer le respect. Dans ce régime, l'interdiction de fortifier n'est qu'un complément à la prohibition fondamentale, portée contre toute Puissance, d'utiliser un territoire pour ses opérations militaires. Or, cette prohibition n'empêche nullement l'Etat souverain de défendre le territoire neutralisé contre une

agression étrangère (1). Rationnellement, dans un régime de neutralisation locale, l'interdiction de fortifier ne peut être plus rigoureuse que celle de l'utilisation militaire. Quelque restriction que l'article 7, II, ait apportée au droit de défense de la Finlande, en raison de l'intervention prévue des puissances garantes, nous pensons qu'on eût pu avec avantage, et sans troubler en rien l'économie du régime, autoriser la Finlande à établir certains travaux de caractère strictement défensif. D'ailleurs, le texte de la Convention de Genève est formel et le caractère historique des stipulations mises à la base du traité nouveau ne laisse aucune place, aucun jeu à l'interprétation. Aucun travail militaire de caractère permanent ne peut être édifié dans la zone décrite à l'article 2, I. Par contre, dans l'hypothèse prévue à l'article 7, II (attaque brusquée contre ou à travers le territoire alandais), on ne saurait évidemment contester à la Finlande le droit d'ériger des travaux de caractère temporaire. D'autre part, en cas de guerre intéressant la mer Baltique, une protection efficace peut être assurée par la pose de mines (art. 6, al. 2).

Il sera néanmoins permis d'attirer l'attention sur la gravité de ce désarmement absolu des îles. Des circonstances politiques particulières rendent, à notre avis, cette stipulation regrettable. La situation troublée de la Russie laisse peser sur les régions baltiques une inconnue redoutable. Un jour peut venir où la défense de l'archipel alandais tiendra en balance une nouvelle ère de domination russe sur la Baltique.

Les stipulations essentielles du régime de neutralisation locale sont contenues dans les articles 4 et 6.

(1) D'après Krauel (*Neutralität, neutralisation und Befriedung*, 1915, p. 48) une prohibition ou une impossibilité naturelle de défendre est la caractéristique essentielle du régime de la *Befriedung* ou neutralisation locale. C'est ce qu'il nous est impossible d'admettre. L'auteur nous semble conclure trop facilement d'une démilitarisation du territoire neutralisé à une prohibition de défendre. C'est ainsi, par exemple, qu'il interprète (p. 72) l'article 3 de la Convention du 14 novembre 1863 neutralisant les Iles Ioniennes, article qui ordonne la démolition des fortifications construites dans l'île de Corfou. Pourtant, il est de toute évidence qu'en cas de violation de cette neutralité par une puissance étrangère quelconque, la Grèce en entreprendrait légitimement la défense. Et de même la Convention du 26 octobre 1905 établissant des deux côtés de la frontière suédo-norvégienne une zone neutre n'empêche assurément pas chacun des deux Etats contractants de défendre cette zone contre une agression de son cocontractant ou d'une puissance étrangère. Ce nous paraît au reste une erreur de méthode, et qui vicie les conclusions à d'autres égards remarquables de cet auteur, que de prétendre ranger sous le même concept juridique (*Befriedung*) des institutions ausssi profondément différentes par leur but que l'inviolabilité des ambulances, par exemple, et la neutralisation d'un territoire.

Dans notre dernière étude, nous avions signalé le vice essentiel de l'avant-projet suédois. Tout en proclamant, à l'encontre des puissances étrangères, l'inviolabilité du territoire alandais, par son silence il en réservait le droit de disposition absolue à l'Etat souverain (1). Si l'on considère que cette inviolabilité locale était stipulée au profit d'un Etat non neutralisé, gardant intacte sa liberté d'action offensive aussi bien que défensive, un tel système apparaît évidemment contraire à l'égalité naturelle et nécessaire des Etats dans la guerre. L'avant-projet finlandais péchait moins gravement par ce côté. Car il étendait en principe l'interdiction d'une utilisation militaire à *toute* Puissance (art. 4). Toutefois, il autorisait la Finlande à « disposer librement » de la zone neutralisée « pour la défense de la République, dans le cas où celle-ci serait attaquée par une autre Puissance » (art. 4, II). C'était encore créer au profit d'un Etat non neutralisé une inégalité inadmissible, car la distinction entre guerre offensive et défensive est trop incertaine pour justifier l'établissement d'aucun privilège.

Bien que le Conseil de la Société des Nations eût estimé que l'accord à intervenir « devrait se conformer dans ses grandes lignes au projet suédois (I) », la Convention de Genève se rapproche davantage du projet finlandais (I) (2), en ce qu'elle étend aux forces militaires, aériennes ou navales de toutes les Puissances, y compris la Finlande, l'interdiction de pénétrer ou de séjourner dans la zone neutralisée (art. 4, al. 1). Cette interdiction est opposable à la Finlande en temps de guerre comme en temps de paix (art. 6, al. 1), et même dans l'hypothèse d'une agression dirigée contre la Finlande, à moins tou-

(1) Le gouvernement suédois, encore antérieurement à la reconnaissance de la souveraineté finlandaise avait élaboré un IIe projet qui, tout en maintenant le principe de la libre disposition de la zone par la Puissance souveraine (arg. art.3, al. 2), assurait néanmoins la « neutralisation complète » de la partie « orientale » de l'archipel (art. 4 et 5). Enfin, au cours de la Conférence de Genève (v. *Actes de la Conférence*, séances des 10 et 11 octobre, pp. 6 et 10 et suivantes) la délégation suédoise a présenté un IIIe projet, texte définitif, qui interdisait à « toute Puissance » l'utilisation militaire de la zone neutralisée tout entière.

Par contre, la délégation finlandaise, se conformant au vœu exprimé par le Conseil en sa résolution du 24 juin, soumit à la Conférence de Genève (*Actes*, p. 6) un nouveau projet, inspiré du Ier projet suédois, et qui limitait l'interdiction à l'introduction de navires, de troupes, etc. par « des Puissances autres que la Finlande » (art. 4). En sorte que les deux gouvernements en litige avaient, sur ce point capital, au moment de la Conférence, exactement échangé leurs positions. On trouvera un tableau comparatif des divers projets dans les *Actes de la Conférence*, pages 16-27.

(2) Voir note précédente (1).

tefois qu'elle n'affecte directement le territoire neutralisé (art. 7, II). Nous avons montré que cette opposabilité absolue est de l'essence du régime de neutralisation locale (1). Il est impossible que l'Etat souverain en soit excepté. Car, jouissant d'une liberté d'action militaire égale à celle de tout autre Etat, il serait évidemment absurde qu'il pût mener les hostilités sur un théâtre où l'adversaire ne pourrait ni suivre ses forces armées, ni les attaquer, sans violer la foi des traités. La situation se présente sous un jour absolument différent dans l'hypothèse d'une neutralisation totale, c'est-à-dire d'un Etat neutralisé. L'inviolabilité n'y est stipulée qu'à l'encontre des Puissances étrangères et laisse intact le droit de l'Etat souverain d'utiliser tout le territoire à des fins militaires (2) ; mais cette inégalité se trouve exactement compensée par l'obligation imposée à cet Etat de demeurer perpétuellement neutre, par une limitation rigoureuse de son droit de faire la guerre. Pour garder le droit d'utiliser militairement le territoire alandais, fût-ce seulement pour la défense de la République, la Finlande eût dû logiquement consentir à de graves restrictions de sa liberté d'action militaire, et, en définitive, à une neutralisation proprement dite : sacrifice évidemment sans proportion avec les avantages purement locaux qu'elle en eût retirés au point de vue de sa défense.

Les stipulations du régime de neutralisation doivent être considérées dans leur fonctionnement 1° en temps de paix et 2° en temps de guerre.

1° En temps de paix, l'interdiction de faire pénétrer ou de maintenir des forces armées dans la zone neutralisée constitue l'une des bases essentielles du régime de neutralisation (3). Car, dans l'éventualité d'un conflit, toujours à prévoir, la présence de pareilles forces dans cette zone entraînerait à peu près immanquablement une violation. Il va de soi qu'en temps de paix, c'est principalement sur l'Etat souverain que pèsent les interdictions du régime de neutralisation. L'introduction de forces

(1) Article cité, cette *Revue*, 1921, p. 273 et suivantes.

(2) Nous n'envisageons pas ici l'hypothèse spéciale de la neutralité dite « désarmée ».

(3) Notons en passant que le régime auquel le traité de Versailles soumet la rive gauche du Rhin et la rive droite jusqu'à 50 kilomètres de ce fleuve est plus qu'un régime ordinaire de démilitarisation, puisqu'il interdit à l'Allemagne, dans cette même zone, « l'entretien ou le rassemblement de forces armées, soit à titre permanent, soit à titre temporaire ». (Art. 43.) L'occupation alliée venant à prendre fin, cette stipulation offrirait une base toute naturelle au développement d'un véritable régime de neutralisation locale.

étrangères coïncide, en effet, normalement avec l'abandon par un Etat de sa neutralité dans un conflit entre puissances tierces. Dans l'hypothèse exceptionnelle où, sans rompre avec aucun Etat ses relations pacifiques, le Gouvernement finlandais jugerait opportun d'admettre temporairement des forces navales étrangères dans les eaux de l'archipel, le traité prévoit que cette faculté ne peut être accordée qu'à un seul navire de guerre d'une puissance étrangère. D'ailleurs, l'article 5 réserve expressément aux navires de guerre de toutes nationalités la liberté du passage inoffensif à travers les eaux territoriales, « passage qui reste soumis aux règles et usages internationaux en vigueur ». A cet égard, le traité tempère la rigueur trop absolue des dispositions des avant-projets suédois et finlandais (1).

Si, par la force des choses, les dispositions prohibitives de la neutralisation s'appliquent en temps de paix avant tout à l'Etat souverain, ces dispositions n'en sont pas moins, par leur nature, générales; elles ne peuvent, en conséquence, porter aucune atteinte aux droits caractéristiques de la souveraineté intérieure, même à ceux dont l'exercice réclame l'usage de certaines forces armées, comme sont les droits de police et de surveillance. Afin de prévenir tout abus, comme aussi toute contestation de nature à entraver l'exercice légitime de ces droits essentiels, la Convention de Genève a pris soin de poser certaines règles concernant l'usage et la quotité des forces armées finlandaises en territoire alandais : *a*) Aucun chiffre maximum précis n'a été fixé pour les forces de terre : en dehors du personnel de police régulier, « des circonstances exceptionnelles » peuvent autoriser la Finlande à y introduire et maintenir « telles autres forces armées qui seront strictement nécessaires au maintien de l'ordre » (art. 4, *a*,

b) Au point de vue naval, la Finlande se réserve le droit de faire visiter les îles par un ou deux navires légers de *surface*, et même, « si des circonstances particulières importantes l'exigent, d'introduire dans les eaux de la zone et d'y entretenir temporairement d'autres navires de *surface* ne devant en aucun cas dépasser le déplacement total de 6,000 tonnes » (art. 4, *b*). Parmi ces «circonstances particulières importantes », il faut, croyons-nous, comprendre non seulement l'hypothèse de difficultés d'ordre purement intérieur, d'un soulèvement, peu vrai-

(1) Voir notre étude citée, cette *Revue*, 1921, p. 272, n° 1. Le droit de passage inoffensif à travers des eaux territoriales neutres est réglé par la XIIIe Convention de la Haye, 1907, art. 9 et suivants.

semblable, de la population par exemple, mais aussi celle d'une menace de guerre ou d'une guerre intéressant la mer Baltique. L'article 4, *b*, doit ainsi être rapproché de l'article 6, alinéa 2, pour compléter les mesures que la Finlande est autorisée à prendre « en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone ». Cette interprétation nous paraît nettement confirmée par le fait que l'article 4, *b*, à la différence du même article, littera *a*, ne subordonne en aucune façon l'introduction de forces armées exceptionnelles à des nécessités d'ordre exclusivement intérieur. Bien entendu, ces unités devraient se renfermer dans un rôle de pure surveillance, même dans l'hypothèse d'une guerre où la Finlande serait partie, et sauf le cas prévu à l'article 7, II;

c) Quant aux forces aériennes, leur passage à travers la zone neutralisée se justifie par des besoins de surveillance, et demeure entièrement libre; mais leur atterrissage, « hors le cas de force majeure », est formellement interdit (art. 4, *c*);

2° En temps de guerre, l'interdiction d'utiliser militairement le territoire alandais concerne au premier chef toutes les puissances belligérantes, y compris, éventuellement, la Finlande. Dans l'hypothèse d'un conflit entre puissances tierces, la neutralisation n'a d'autre effet que de confirmer à l'égard de celles-ci les obligations ordinaires des belligérants vis-à-vis d'un Etat neutre; de son côté, la Finlande demeure en principe soumise aux défenses et prohibitions spécifiées à l'article 4 (voir art. 6, al. 1). Toutefois, au cas où la guerre intéresserait la mer Baltique, la Finlande pourra, en vue d'assurer le respect de la neutralité de la zone, poser des mines à titre temporaire et prendre à cet effet les dispositions d'ordre maritime strictement nécessaires. Cette mesure de protection peut être complétée par l'introduction des forces navales exceptionnelles prévues à l'article 4, *b* (v. *supra*, 1° litt. *b*).

En somme, l'interdiction ne revêt en temps de guerre de signification spéciale que si nous supposons la Finlande elle-même engagée dans le conflit. Car, d'une part, elle consacre alors l'inviolabilité d'une zone de territoire ennemi; d'autre part, elle ferme cette même zone aux forces armées de l'Etat souverain. Du point de vue des puissances étrangères, c'est une restriction à la licence qu'autorisent les rapports de belligérance. Du point de vue de l'Etat souverain, c'est une limitation de ses ressources d'action offensive ou défensive. L'une constitue la compensation exacte et nécessaire de l'autre. C'est donc avec raison que la Convention de Genève a repoussé les dispo-

sitions des avant-projets qui réservaient à l'Etat souverain un droit de disposition général ou même exceptionnel de la zone neutralisée. L'égalité absolue de toutes les forces belligérantes devant l'interdiction frappant l'archipel alandais pouvait seule assurer à celle-ci une efficacité sérieuse. Aucun rapport de belligérance, entre quelques Puissances qu'on le suppose établi, ne saurait justifier une exception. Toute dérogation que l'on prétendrait fonder sur l'existence de pareils rapports entraînerait infailliblement la violation et la ruine du régime de démilitarisation.

Avant de passer à l'examen du système de garantie attaché au régime de neutralisation des îles, il importe de souligner certaines différences pratiques importantes qui séparent ce régime de celui de la neutralité proprement dite. Le régime de neutralisation locale n'a pas pour effet de faire des habitants de la zone neutralisée des *neutres*. Ressortissants d'un Etat non neutralisé, ils ont tous les droits et toutes les obligations des autres sujets. L'Etat souverain peut donc légitimement, en principe, lever des troupes en territoire neutralisé (1). Toutefois, afin d'éviter tout motif de froissement, la loi finlandaise sur « l'autonomie de la province d'Aland » (art. 27) a dispensé la population alandaise du service militaire. Mais cette dérogation aux obligations ordinaires des sujets finlandais est uniquement fondée sur le statut politique interne de la Finlande; elle est absolument étrangère au statut international de la neutralisation (2).

Le territoire alandais n'est pas non plus un territoire « neutre » au sens propre du terme et rien n'empêche, en principe, la Finlande de tirer de ce territoire les ressources nécessaires à la conduite des opérations militaires dans lesquelles elle se trouverait engagée. Cependant, l'article 4 de la Convention de Genève interdit formellement « la fabrication, l'importation, le transit et la réexportation des armes et du matériel de guerre » dans la zone neutralisée. Cette disposition, que la Convention rapproche d'un principe caractéristique du régime

(1) Convention du 26 octobre 1905 relative à la neutralisation de la zone frontière suédo-norvégienne : « Elles (les dispositions de ce Traité) ne s'opposent pas à ce que des personnes, domiciliées dans la partie de la zone de l'un des Etats et qui appartiennent à l'armée ou à la flotte, s'y réunissent pour être dirigées sans retard en dehors de la zone ». Voir BONFILS-FAUCHILLE, *Manuel*, n° 3691; KRAUEL, op. cit., pp. 73-74.

(2) C'est par erreur, semble-t-il, que M. de Trolle, délégué de la Suède, a déclaré que la « résolution du Conseil » avait libéré les Alandais de tout service militaire. (Voir *Actes de la Conférence*, p. 10.)

de neutralisation, nous paraît plutôt se rapporter à la démilitarisation réglée par l'article 3. Par cette stipulation, les Puissances ont, en effet, entendu réduire l'intérêt militaire que pourrait offrir une occupation des îles.Quoi qu'il en soit, comme c'est une disposition exceptionnelle, il convient de l'interpréter restrictivement. L'article 4 ne parle que « d'armes et de matériel de guerre » : toutes les autres ressources du pays (le bois, par exemple) pourraient être exploitées par la Finlande en vue de ses opérations militaires.

II

La garantie.

Le préambule de la Convention place l'ensemble des stipulations constitutives du régime de neutralisation sous la garantie des Puissances contractantes ; l'article 7 règle de façon précise la procédure de l'intervention en garantie. Mais, parmi les puissances contractantes, il importe de signaler tout d'abord la situation juridique particulière de l'Etat souverain, la Finlande.

Pour les Puissances étrangères, le rôle de garants qu'elles ont assumé a sa source juridique exclusivement dans l'acte diplomatique du 20 octobre dernier. Par contre, on ne saurait méconnaître à la Finlande un droit propre d'assurer la défense du territoire neutralisé. Toute violation par une Puissance étrangère rend nécessairement à l'Etat souverain sa liberté d'action militaire dans la zone interdite. Maintenir à sa charge, en présence d'une telle violation, l'interdiction d'utiliser militairement le territoire neutralisé serait rompre à son détriment l'égalité nécessaire des Etats dans la guerre. D'ailleurs, l'exercice de ce droit naturel de défense, fondé sur la souveraineté, et qu'on ne saurait exclure sans détruire l'essence même de la souveraineté, concourt précisément au même but que la garantie. L'Etat souverain, en possession du territoire neutralisé, est même en mesure de jouer un rôle essentiel dans la garantie internationale chaque fois que celle-ci est appelée à s'exercer contre une puissance étrangère. Dans la protection et la défense de l'inviolabilité des îles, la Finlande est donc fondée à intervenir à un double titre, comme puissance souveraine et comme garante du statut international.

Cette situation particulière de la Finlande est consacrée par deux dispositions de la Convention. L'article 6, alinéa 2, autorise la Finlande, au cas où une guerre intéresserait la mer

Baltique, à poser des mines à titre temporaire. L'article 7 ,II. contient cette stipulation essentielle : « Si la neutralité de la zone est mise en péril par un coup de main dirigé soudainement, soit contre *les îles Aland,* soit *à travers celles-ci* contre le territoire continental finlandais, la Finlande prendra les mesures nécessaires pour contenir et repousser l'agresseur jusqu'au moment où les Puissances garantes seront en état d'intervenir pour faire respecter la neutralité. »

Ce sont là des droits qui découlent naturellement de la souveraineté finlandaise. Mais la simple lecture de la Convention montre qu'ils y sont peut-être davantage conçus comme fondés sur un mandat des Puissances. C'est qu'il pouvait y avoir quelque inconvénient à abandonner à la seule appréciation du Gouvernement finlandais l'étendue de ses droits de défense. D'autre part, la Finlande avait un intérêt très réel à voir l'exercice de ses droits incontestables couvert et sanctionné d'avance par l'autorité d'un traité international. Enfin, et surtout, il était indispensable de coordonner l'action éventuelle de la Finlande avec celle des Puissances contractantes, de l'incorporer en quelque sorte dans le système général de garantie prévu par le Traité. Ces considérations justifient les limitations auxquelles la Finlande a accepté de soumettre les initiatives d'ordre militaire qu'elle pourrait être amenée à prendre en vue de la défense du territoire alandais. Le contrôle de la Société des Nations est assuré par l'obligation imposée à la Finlande d'en référer immédiatement au Conseil. Dans la mesure fixée par ces dispositions, l'action défensive de la Finlande non seulement ne trouble en rien le principe de la neutralisation, mais elle est le complément nécessaire du système de garantie organisé par le traité. Seul, l'Etat souverain en possession du territoire neutralisé est en mesure d'opposer aux attaques soudaines d'une puissance étrangère cette résistance immédiate qui permettra à l'action nécessairement plus lente des garants d'intervenir avec toute l'efficacité voulue.

C'est ce système de garantie, très particulier et, à notre sens, très heureusement conçu, qu'il nous faut examiner à présent.

Précisons tout d'abord le caractère du traité de garantie que nous avons sous les yeux. Il s'agit non point d'une promesse accessoire par laquelle les Puissances se seraient engagées à secourir la Finlande en cas de violation du territoire alandais, qui n'engendrerait à leur charge que des obligations et n'autoriserait leur intervention que sur une demande de la Finlande. C'est un traité « indépendant, principal, par lequel un certain nombre de Puissances prennent sous leur protection un certain

ensemble d'institutions sociales et politiques » (1) et qui leur confère un droit propre à l'observation du régime de neutralisation, aussi bien à l'encontre de la Finlande qu'à son profit.

Mais ce que ce traité de garantie présente avant tout de remarquable, c'est qu'il organise une procédure de l'action en garantie (art. 7, I). La caractéristique essentielle de cette procédure réside dans l'intervention d'un organisme permanent et partiellement distinct du groupe des parties contractantes : le Conseil de la Société des Nations. Il est stipulé que « les Hautes Parties contractantes s'adresseront, soit individuellement, soit conjointement, au Conseil de la Société des Nations, afin qu'il décide des mesures à prendre soit pour assurer le maintien des dispositions de cette convention, soit pour en réprimer la violation ». Mais la composition du Conseil, lorsqu'il aura à statuer sur cet objet, se trouve profondément modifiée : « il appellera à siéger les Puissances qui sont parties à la présente convention, *qu'elles soient ou non membres de la Société* ». C'est là, du point de vue de l'organisation et des modes d'action de la Société, une disposition du plus haut intérêt. Elle est un témoignage frappant de cette tendance à l'universalité, justement soulignée déjà à propos des organismes techniques rangés sous ses auspices. Il semble que, à défaut de réforme radicale, encore prématurée, la Société travaille aujourd'hui à se libérer progressivement de la constitution particulariste qu'elle tient de ses origines, comme « héritière de la Conférence de la Paix » (G. Scelle). Cette évolution prudente et raisonnée vers une forme plus large répond d'ailleurs à une nécessité vitale. La Société ne maintiendra son autorité qu'à la condition de s'adapter aux conditions politiques qui, graduellement et irrésistiblement, tendent à s'éloigner de celles qui prévalurent au moment de sa fondation.

L'intervention du Conseil dans ce système de garantie fit néanmoins surgir certaines difficultés d'ordre juridique très délicates. La Société n'étant point partie à la Convention, le Conseil demeurait nécessairement libre d'accepter ou de refuser les fonctions que celle-ci lui attribuait (2). Les pleins effets de la Convention se trouvaient, dès lors, subordonnés à une acceptation formelle du Conseil. Cette acceptation, les Puis-

(1) Bluntschli, *Droit international codifié*, 1886, § 432.

(2) Voir à ce sujet les observations de MM. le baron Marks von Wurtemberg, Anzilotti, Ricci Busatti, Askenazy et Goût. *Actes de la Conférence*, pp. 42-43.

sances signataires la tiennent aujourd'hui d'une décision du Conseil en date du 11 janvier 1922 (1).

D'autre part, dans quelle mesure le Pacte fondamental de la Société autorisait-il le Conseil à se soumettre aux obligations et à la procédure spéciale prévue par la Convention? Les difficultés que soulève cette question ont été analysées avec beaucoup de finesse dans un memorandum présenté par MM. Anzilotti et Kaeckenbeeck. Il faut ici nous borner à constater qu'elles ont été résolues suivant la conception fondamentale très nettement indiquée par ce memorandum : « Nous nous trouvons, en réalité, devant un organe *ad hoc* composé du Conseil de la Société des Nations et des Hautes Parties contractantes non représentées au Conseil. Les règles de procédure que cet organe peut suivre ne doivent pas nécessairement être les règles strictes prescrites par le Pacte. Dès lors, la représentation d'un Etat non membre de la Société des Nations ne présente aucune difficulté... et la manière de convoquer cet organe *ad hoc* ne présente que la difficulté — purement théorique, puisqu'il s'agit du maintien de la paix — de se prévaloir des offices du Conseil de la Société des Nations dans une mesure qui ne lui est pas imposée par le Pacte » (2).

(1) « Considérant que les obligations prévues à l'article 7 sont entièrement conformes à l'esprit du Pacte et à ses fins, le Conseil de la Société des Nations décide, sous réserve de la ratification de la Convention par les puissances signataires, d'accepter les obligations prévues au dit article 7, en vue du maintien de la paix et de la justice. ». — « Le Conseil charge en outre le Secrétaire général de porter la Convention du 20 octobre 1921, relative à la non fortification et à la neutralisation des îles Aland, à la connaissance des membres de la Société, dès que cette Convention sera entrée en vigueur, afin que le régime juridique des îles Aland, tel qu'il ressort des dispositions de cette Convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale. »

(2) *Memorandum par MM. Anzilotti et Kaeckenbeeck. Actes de la Conférence*, pp. 51-53. En ce qui concerne le deuxième point — convocation du Conseil — la Conférence s'est toutefois écartée des conclusions du memorandum en permettant aux parties contractantes (membres ou non membres de la Société) de s'adresser au Conseil, soit individuellement, soit conjointement, pour obtenir une décision. Une telle disposition, disait le memorandum, « sort des cadres du Pacte ». Elle « ne peut évidemment lier le Conseil que si le Conseil l'accepte, et une question se pose alors dont la réponse est quelque peu douteuse, savoir si le Conseil peut, pour sa propre décision et en dehors des dispositions du Pacte, s'obliger valablement à accepter une méthode d'invitation, sinon contraire au Pacte, du moins non prévue par lui ». Le memorandum proposait en conséquence de s'en tenir à « la manière normale et prévue par le Pacte » de saisir la Société des Nations, « en proclamant toutes violations ou menaces de violations des dispositions de la Convention un danger pour la paix des nations. Cela déclanche tout le mécanisme de la Société des Nations, tel qu'il est prévu par le Pacte ». Sans méconnaître la justesse de ces observations, nous croyons le mode de convocation adopté par la Conférence préférable au point de vue pratique.

En ce qui concerne la garantie internationale dont jouit la neutralité des îles, on observera que la décision des mesures à prendre se trouve déférée à un organisme permanent et qui comprend dans son sein des Puissances demeurées étrangères à la Convention du 20 octobre. La garantie prend par là même, de son côté, un caractère quasi universel. En outre, le Conseil formant le centre et le pivot de l'action en garantie, le groupe des Puissances garantes se trouve participer ainsi dans une large mesure à sa permanence. Les avantages qui en résultent, au point de vue de la coordination, sont évidents.

Le Conseil de la Société, ensemble les parties contractantes, constitue donc l'organe de décision en matière de garantie de la neutralisation des îles. Si l'unanimité requise, d'après l'article 5 du Pacte, pour les décisions du Conseil, se trouve atteinte, « les Hautes Parties contractantes s'engagent à contribuer aux mesures prises ». Les parties contractantes, seules cette fois, interviennent comme organe d'exécution des décisions du Conseil. Mais rien, semble-t-il, n'empêcherait le Conseil d'inviter des puissances étrangères à la Convention à participer à l'exécution de ces mesures.

Si, par contre, l'unanimité n'est point obtenue, la recommandation du Conseil reste sans force obligatoire pour aucune des parties. Toutefois, au cas où cette recommandation aurait emporté une majorité des deux tiers des voix, « chacune des Hautes Parties contractantes sera autorisée à prendre les mesures que le Conseil aurait recommandées ».

Cette dernière disposition nous paraît susceptible de deux interprétations très différentes.

D'après la première, à défaut d'une recommandation ayant rallié les deux tiers des suffrages, toute action individuelle des puissances garantes se trouverait interdite.

D'après la seconde, au contraire, et à moins de décision unanime du Conseil, l'action individuelle des garants demeurerait toujours libre (1) ; notre disposition n'aurait d'autre portée que de fournir aux puissances dont l'action individuelle pourrait se

(1) Le *Memorandum de MM. Anzilotti et Kaeckenbeeck* attirait très opportunément l'attention de la Conférence sur l'importance de « la question de savoir si les Hautes Parties contractantes restent ou non libres d'agir individuellement pour garantir la neutralité, sans que le Conseil se soit prononcé ». (*Actes de la Conférence*, p. 53.) Il nous paraît certain qu'à l'exception de la Finlande (art. 7, II) aucune des Puissances contractantes ne peut agir individuellement avant que soit épuisée la procédure établie par l'article 7, I. Mais reprennent-ils cette liberté d'action individuelle faute par cette procédure d'aboutir à une recommandation unanime ?

prévaloir d'une recommandation ayant atteint une majorité des deux tiers, une assurance spéciale. Toute action individuelle expose, en effet, la Puissance qui l'entreprend aux risques d'un conflit avec ses cocontractants. C'est précisément contre ces risques que la Convention aurait entendu protéger les Puissances qui se borneraient à l'exécution de mesures ayant rallié au Conseil une majorité exceptionnelle. En somme, l'article 7, I, alinéa 2, de notre Traité, attacherait aux recommandations prises aux deux tiers des voix l'efficacité juridique dont le Pacte, en son article 15, alinéa 6, revêt les recommandations prises à l'unanimité du Conseil à l'occasion d'un différend entre membres de la Société : « Les Membres de la Société s'engagent à ne recourir à la guerre contre aucune Partie qui se conforme aux conclusions du rapport. »

Tel serait le sens de l'autorisation dont il est question dans la Convention de Genève. A défaut de cette majorité spéciale, tous les moyens prévus par la Convention pour coordonner l'action des Puissances garantes étant épuisés, chacune de celles-ci reprendrait sa liberté d'agir comme elle « le jugerait nécessaire pour le maintien du droit et de la justice » (art. 15, alinéa 7 du Pacte).

Entre ces deux interprétations, on conçoit que le doute soit possible. Néanmoins, il semble que la préférence doive être accordée à la première. Elle est plus simple, plus naturelle, plus conforme aussi au but de la procédure établie par le Traité, qui est de coordonner l'action des Puissances et d'éviter entre elles des conflits à propos de la garantie (1).

* * *

L'article 9, alinéa 1 de la Convention, invite le Conseil « à porter la présente convention à la connaissance des Membres de la Société, afin que le régime juridique des îles Aland, tel qu'il ressort des dispositions de cette Convention, soit respecté par tous dans l'intérêt de la paix générale comme faisant partie des

(1) La déclaration de M. Erich à la séance du 17 octobre nous paraît confirmer ce point de vue : « M. Erich (Finlande) signale que la délégation finlandaise avait proposé une forme de garantie supplémentaire, conforme aux obligations de garantie antérieure, grâce à laquelle la garantie aurait pu fonctionner, même si la majorité des deux tiers n'était pas obtenue au Conseil. La Commission ayant considéré cette procédure comme inapplicable et inacceptable, la délégation finlandaise a renoncé à sa proposition ». Ce qui pourrait faire naître quelque doute, c'est qu'il y est question d'une « procédure », alors que l'action individuelle semble impliquer l'absence de procédure.

règles de conduite effective des gouvernements ». La même portée avait été très justement reconnue par la Commission des juristes de la Convention de la démilitarisation annexée au Traité de 1856 (1). Reprenant l'expression du rapport de cette Commission, les avant-projets suédois et finlandais faisaient des stipulations essentielles du régime de neutralisation une « partie intégrante du droit public européen » (art. 5), qualification qui, sans doute, a paru dans un acte diplomatique un peu ambitieuse. La notification prévue par la Convention permet d'escompter à bref délai l'adhésion, expresse ou tacite, de tous les membres de la Société aux obligations négatives résultant de la neutralisation des îles. Il va de soi qu'elle ne leur impose pas le devoir comme elle ne leur confère point le droit, sans le consentement des Puissances contractantes, d'intervenir en garantie.

La Convention (art. 9, al. 2) prévoit aussi, moyennant le « consentement unanime des Hautes Parties contractantes », l'« adhésion formelle » au Traité de Puissances non signataires. Cette clause se justifie, au point de vue politique, notamment par l'éventualité d'une réorganisation de l'Etat russe ou de toute autre formation politique appelée à lui succéder. Au point de vue juridique, elle confirme le caractère institutionnel et de droit public européen du nouveau statut des îles (3).

Fernand De Visscher,
Professeur à l'Université de Gand.

(1) *Rapport de la Commission internationale des juristes*, p. 17 (*Journal officiel de la Société des Nations*, octobre 1920, supplément spécial, n° 3).

(2) Voir Hauriou, *Principes de droit public*, pp. 145 et suivantes, 211 et suivantes.

REVUE DES REVUES

I. — Revues de Langue française

1. Revue générale de droit international public.
(1921, nos 3-4.)

Ce numéro est tout entier consacré à une longue et très remarquable étude de M. Antoine Rougier, professeur à la faculté de droit de l'Université de Lausanne : *La première assemblée de la Société des Nations (novembre-décembre 1920)*. Ce travail, basé sur un dépouillement méthodique et judicieux des documents officiels, présente un excellent tableau d'ensemble des délibérations de la première assemblée. Les premières pages soulignent l'importance de la réunion et contiennent divers détails sur son organisation; dans les chapitres suivants (p. 215 à 386) l'auteur retrace les délibérations de l'Assemblée et de ses diverses commissions sur chacune des questions qui ont retenu son attention : amendements au Pacte; admission de nouveaux membres; élection des membres non permanents du Conseil; rapports entre le Conseil et l'Assemblée; les finances de la Société; l'organisation du Secrétariat général; la Cour permanente de justice internationale; les organismes techniques; les mandats; la réduction des armements; arme économique et blocus; questions humanitaires; questions politiques.

Dans certaines questions il est intéressant de constater la rapide évolution qui, à moins d'un an d'existence, s'est accomplie dans les esprits. C'est ainsi, par exemple, que la question, si vivement débattue à la première Assemblée, des rapports du Pacte avec le traité de Versailles, n'a plus depuis lors joué qu'un rôle fort secondaire dans la discussion du problème des amendements. D'autres questions, en revanche, ont conservé toute leur importance ou même ont pris une acuité nouvelle. Parmi celles-ci il faut citer : celle de l'admission de membres nouveaux qui fut l'objet des délibérations de la cinquième Commission et qui a soulevé notamment le délicat problème de l'admission d'Etats qui n'avaient pas fait l'objet d'une reconnaissance internationale; celle surtout du choix des membres non permanents du Conseil dont l'importance primordiale

s'est révélée au cours de la deuxième Assemblée, sans y avoir reçu d'ailleurs une solution satisfaisante. L'institution de la Cour permanente de justice internationale fut l'œuvre capitale de la première Assemblée. Les pages que lui consacre M. Rougier méritent de retenir tout spécialement l'attention. Au sujet de la grave controverse qui s'est élevée sur les conditions requises par l'article 14 pour l'adoption du statut de la Cour il fait une critique fort juste de la procédure des ratifications à laquelle s'est arrêtée l'Assemblée. Dans le chapitre IX consacré aux organismes techniques il rappelle les objections de fait et de droit qui ont été soulevées au cours de cette session contre leur institution, les limites assignées à leur compétence, la détermination de leurs rapports avec le Conseil et l'Assemblée.

Dans sa conclusion l'auteur souligne avec raison la difficulté principale que la Société des Nations doit s'efforcer de surmonter dans cette première phase de son existence : « elle doit résoudre le problème de concilier l'établissement d'un ordre international avec la souveraineté particulière des Etats. Elle ne veut pas être un organisme politique fédératif, mais elle est davantage qu'une simple association d'Etats... A chaque instant se heurtent la conception qui veut conserver la pleine indépendance des Etats membres et celle qui reconnaît à la Société une personnalité, une autorité et une volonté propres. »

2. Journal du droit international.
(1921, n°s 3-4.)

E. Audinet, *Les changements de nationalité résultant des récents traités de paix* (p. 377). — L'étude de M. Audinet a le même objet que celle qu'a publiée ici même notre collaborateur M. Niboyet (voir cette *Revue*, 1921, p. 285). Elle laisse de côté toutefois les questions spéciales soulevées par le changement de nationalité des Alsaciens-Lorrains. L'auteur a divisé son exposé en deux parties, la première relative à la détermination des personnes dont les annexions ont changé la nationalité, la seconde concernant le droit d'option que les traités leur ont concédé. En rappelant le criterium du changement de nationalité de plein droit (domicile ou indigénat dans les territoires cédés) il souligne la part que les traités particuliers conclus par les Puissances alliées avec la Pologne, la Tchéco-Slovaquie, l'Etat Serbe-Croate et Slovène, la Roumanie, ont faite à une circonstance différente, celle de la naissance sur le territoire cédé de parents domiciliés dans ce territoire, et montre les conflits qui peuvent surgir du fait que les Puissances ex-ennemies n'ont pas participé à ces derniers traités. Quant à la réglementation du droit d'option il critique dans les traités de Saint-Germain et de Trianon la limitation du droit d'option aux seuls individus qui ont acquis postérieurement à leur

naissance l'indigénat dans les territoires annexés. Très graves sont les difficultés que peut soulever dans la pratique la nouvelle forme d'option consacrée par les traités, celle qui permet à certains ressortissants des Etats démembrés d'acquérir la nationalité des Etats annexants auxquels les rattache un lien ethnique tel que la communauté de race ou de langage. L'étude de M. Audinet est de nature à faciliter l'exacte compréhension de ces dispositions passablement complexes des traités.

Sous ce titre : *La responsabilité du Gouvernement allemand pour dommages subis en Allemagne, au cours de la guerre, par les biens français d'après les décisions du tribunal arbitral mixte franco-allemand* (p. 400) M. Jacques Lyon, conseiller juridique de la Délégation française à la Commission des réparations, examine les premières décisions rendues par le tribunal arbitral mixte franco-allemand sur l'application de l'article 297 du traité de Versailles. Les unes ont trait à l'étendue de la responsabilité du Gouvernement allemand; elles l'ont définie en des termes qui, dans certains cas, paraissent fort larges, admettant notamment (affaire Dutreil) que la responsabilité de l'Etat allemand se trouve engagée du fait de dommages subis par les biens des ressortissants alliés et associés non seulement quand ces dommages sont la conséquence de mesures « différentielles », mais aussi lorsqu'elles procèdent de mesures d'une portée générale qui ont frappé indistinctement tous les biens situés en territoire allemand. D'autres décisions ont posé les règles qui doivent présider à l'évaluation des dommages. L'auteur signale à ce sujet le jugement rendu dans l'affaire Huret qui, après avoir alloué au propriétaire français d'une voiture automobile réquisitionnée à la frontière par les autorités allemandes une somme calculée sur la valeur de remplacement de ladite voiture au jour de la décision, lui a reconnu en outre le droit à une indemnité spéciale du chef de la privation d'usage depuis le mois d'août 1914.

De l'immunité parlementaire dans les rapports internationaux, par H. Fort-Dumanoir (p. 413). — L'auteur préconise l'extension aux parlementaires étrangers de l'immunité de poursuites en matière criminelle et correctionnelle, estimant, à tort à notre avis, que l'on retrouve dans les rapports entre Etats les raisons d'ordre public qui justifient cette immunité à l'égard des parlementaires français.

P. Arminjon, *La fraude à la loi en droit international privé* (p. 419). — Fin de l'étude que nous avons signalée précédemment (v. cette *Revue*, p. 174 et p. 353). Après avoir défini la fraude à la loi et déterminé ses conditions et sa portée, l'auteur combat certaines applications qui ont été faites de cette notion, notamment en matière de nationalité des sociétés, de changements de domicile ou de naturalisations effectués ou

sollicitées en vue d'obtenir un résultat interdit par la loi de la nationalité ou du domicile antérieur. Envisagée dans ses effets, la fraude est loin d'avoir la portée absolue et les conséquences rigoureuses qu'on lui attribue souvent. Sa sanction dépend, en effet, non seulement de la législation à laquelle les parties ont tenté de se soustraire, mais encore de la *lex fori* lorsque la règle de conflit frauduleusement mise en jeu est invoquée dans un pays autre que celui auquel appartiennent les parties.

Ch. D. V.

II. — Revues de langue anglaise.

---

1. The British Year Book of international law. (1921-1922.)

Les articles et notices publiés dans ce deuxième volume de l'annuaire anglais se distinguent par leur caractère de haute actualité. Ils restent dignes en tous points de l'excellente collaboration que son comité de rédaction a pu s'assurer.

La Cour permanente de justice internationale fait l'objet de deux études, dont la première *The jurisdiction of the Permanent Court of international Justice* (p. 1) est due à Sir H. Erle Richards, professeur à l'Université d'Oxford, la seconde *The Permanent Court of International Justice and compulsory jurisdiction* (p. 6) au Dr B. C. J. Loder, conseiller à la Haute-Cour des Pays-Bas, récemment élu membre de la Cour de justice internationale. Cette dernière, qui forme une remarquable contribution à l'étude de la juridiction de la Cour, mérite une mention spéciale. Partisan de la juridiction obligatoire de la Cour, M. Loder présente en faveur de sa thèse une analyse fort intéressante des relations qui unissent entre eux les articles 12 à 15 du Pacte : son argumentation consiste essentiellement à disjoindre, pour les opposer l'un à l'autre, les articles 13 et 14, le premier ne visant dans cette interprétation que la procédure arbitrale au sens strict du terme, tandis que l'article 14 aurait pour objet l'institution d'un tribunal proprement dit dont le seul nom, *Cour de justice* impliquerait soumission obligatoire à sa juridiction. On sait que depuis la publication de l'étude de M. Loder la deuxième Assemblée a adopté dans sa séance du 4 octobre 1921 un amendement qui modifie la rédaction des articles 12 à 15 en y mentionnant d'une façon expresse la procédure du règlement judiciaire, comme conséquence de l'institution de la Cour de justice internationale devenue un fait accompli. M. Loder rappelle les travaux de la Conférence des Etats neutres

réunie à La Haye en février 1920, ceux du Comité consultatif des juristes qui élabora le projet de statut de la Cour. Il discute du point de vue juridique le rejet par le Conseil de la Société des articles 33 et 34 de ce projet qui consacraient le droit d'assignation unilatérale, sans contester d'ailleurs la force des objections d'ordre politique qui s'opposaient à leur adoption.

Submarine cables and international law, par A. Pearce Higgins (p. 27). — Les discussions provoquées par l'attribution des câbles sous-marins allemands aux Puissances alliées et associées ont attiré l'attention sur le statut des câbles dans le droit de la guerre et de la neutralité. Prochainement peut-être la question sera portée à l'ordre du jour d'une conférence internationale. Quoi qu'il en soit, l'expérience a démontré que dans bien des cas les belligérants ne peuvent s'abstenir de couper les câbles sous-marins, même ceux reliant le territoire ennemi à un pays neutre; l'auteur estime qu'à ce point de vue la réglementation édictée par l'Institut de droit international dans sa session de Bruxelles (1902) est trop stricte. Si l'on ne peut, sous peine de faire œuvre vaine, méconnaître ces exigences inéluctables de la guerre, en revanche sur certains points une réglementation plus précise serait souhaitable. On peut citer à titre d'exemples : la question de l'indemnisation des compagnies neutres propriétaires des câbles détruits; celle de la juridiction des cours de prises, etc.

The effect of war on treaties, par Sir Cecil J. B. Hurst (p. 38). — L'auteur développe la thèse que pour juger des effets de la guerre sur le sort des traités il convient de s'attacher moins à la teneur de leurs stipulations qu'à la recherche de l'intention commune des parties contractantes à l'époque de leur conclusion. Il doit convenir toutefois que dans bien des cas c'est la nature même des dispositions du traité qui seule fournira sur ces intentions quelque indication précise. C'est ainsi, par exemple, qu'à l'égard des traités plurilatéraux où figurent comme contractants des Etats restés neutres durant la guerre il paraît raisonnable d'admettre la thèse de la simple suspension entre belligérants plutôt que celle de la résolution.

Mandated territories : Palestine and Mesopotamia (Iraq), par Norman Bentwich (p. 48). — L'auteur, qui est attaché comme conseiller juridique au gouvernement de Palestine, décrit les conditions dans lesquelles s'exercent les mandats britanniques sur la Palestine et la Mésopotamie. Il attire l'attention sur le caractère exceptionnel de la mission imposée au Gouvernement britannique en Palestine : il s'agit ici non seulement de protéger les populations fixées dans le pays, mais d'y favoriser le retour et l'établissement à demeure d'une nation actuellement éparse

dans toutes les régions du monde. La sauvegarde et surtout la conciliation des intérêts religieux si nombreux et si divergents dans les Lieux Saints constitueront l'une des tâches les plus délicates de la puissance mandataire.

Judicial recognition of States and Governments and the immunity of public ships, par Arnold D. Mc Nair (p. 57). — Cet article contient un exposé très clair des principes dont s'inspirent les cours britanniques dans les litiges qui soulèvent la question toute d'actualité de la reconnaissance d'Etats et de gouvernements étrangers ou celle des immunités auxquelles un Etat étranger peut prétendre en faveur de bâtiments dits « publics ». L'auteur résume les décisions retentissantes rendues au courant de cette année au sujet de la reconnaissance par le Gouvernement britannique du Gouvernement de la République des Soviets (A. M. Luther, *v.* J. Sagor & C°, *Times Law Reports,* vol. 37, p. 282 et p. 777) et insiste sur l'inévitable subordination du rôle des tribunaux à celui de l'exécutif en pareille matière. Les décisions récentes qui ont consacré l'immunité de bâtiments publics propriété d'un Etat étranger suivent en général les principes posés, il y a plus de quarante ans (1880), dans l'affaire devenue classique du *Parlement belge;* certaines d'entre elles ont même étendu l'immunité à des navires qui, sans être propriété d'un Etat étranger, avaient été réquisitionnés ou affrétés par lui et se trouvaient affectés à un service public. Cfr. sur ces questions les articles de F. K. Nielsen, *The lack of uniformity in the law and practice of States with regard to merchant vessels;* Amos S. Hershey, *Notes on the recognition of de facto governments;* F. P. Walton, *State immunity in the laws of England, France, Italy and Belgium* signalés dans cette *Revue,* 1920, pp. 97, 448 et 451.

Eugène Borel, *Freedom of navigation on the Rhine.* (p. 75). — L'article de M. Eugène Borel, professeur à l'Université de Genève, relève les progrès réalisés par le traité de Versailles dans le sens d'une véritable internationalisation du régime du Rhin. Dans la question, actuellement soumise à la Commission centrale, de l'aménagement du Haut-Rhin entre Strasbourg et Bâle il défend le point de vue suisse en se prononçant en faveur de la simple régularisation de cette section du fleuve. Quant à la conformité, imposée par le traité de Versailles, du régime rhénan avec le statut général des voies navigables récemment élaboré par la Conférence de Barcelone, elle apparaît d'une réalisation pratique malaisée, la convention de Barcelone étant susceptible de dénonciation « par l'une quelconque des parties, après l'expiration d'un délai de cinq ans, à partir de la date de l'entrée en vigueur pour ladite Partie » (article 8).

Protectorates and Mandates, par T. Baty (p. 109). — Une critique sévère des applications modernes du protectorat, régime ambigu et contradictoire, impliquant dans l'ordre des relations extérieures une véritable absorption dont les conséquences logiques sont répudiées par le droit constitutionnel interne; une critique acerbe du nouveau système des mandats qui, même lorsqu'ils revêtent la forme désignée sous le nom de mandats B, ne sont aux yeux de l'auteur que le voile trompeur d'une annexion déguisée.

2. The Journal of the Society of Comparative Legislation and international law.

(October 1921.)

The Plebiscite, Nationality and the State in international affairs, par D. P. Heatley (p. 258). — Analyse de quelques-unes des conceptions fondamentales que met en jeu la pratique des plébiscites : l'Etat considéré dans sa souveraineté et sa permanence, la nationalité et le principe des nationalités, nationalité et démocratie. Si la conscience d'une nationalité commune est pour l'Etat un élément de force et de stabilité, la systématisation à outrance du principe des nationalités conduit dans l'ordre interne à la dissolution des communautés politiques constituées, dans l'ordre externe à des conflits internationaux. La décision rendue par le Conseil de la Société des Nations au mois de juin dernier dans la question des îles Aaland est une heureuse réaction contre une tendance à abuser du plébiscite, procédure exceptionnelle à laquelle il ne faut recourir que lorsqu'il est démontré qu'un Etat ne peut ou ne veut point accorder les garanties indispensables à la protection efficace des minorités.

Cargoes in the Prize Courts of Great Britain, France, Italy and Germany, par C. J. Colombos (p. 286). — Nous avons signalé dans un numéro précédent (cette *Revue*, 1920, p. 452) l'article de M. Colombos, *Ships and their owners in the prize courts of France, Great Britain, Italy and China*. La présente étude signale certaines décisions caractéristiques rendues au sujet des marchandises. L'auteur souligne l'énorme développement pris par la notion de la contrebande de guerre dans la jurisprudence de toutes les cours de prises; il relève quelques décisions concernant la détermination du caractère ennemi : criterium général applicable, moyens de preuve admis, transfert de propriété, présomptions de caractère ennemi tirées d'une consignation à ordre, de l'absence ou de la dissimulation de documents, du développement anormal du commerce d'importation accusant l'existence d'un commerce indirect avec l'ennemi, etc. Dans la question des droits de gage prétendus sur la cargaison par des sujets neutres il note le contraste qui s'est établi entre

la jurisprudence des cours françaises (navire *Athena*) (1), anglaises (*The Odessa*) (2) et allemandes (*Fenix*) (3) et celle de la Commission italienne des prises : tandis que les premières, conformément aux idées traditionnelles en la matière, ont déclaré ces droits inopposables au capteur, la Commission italienne, se basant sur la fonction que les banques remplissent normalement à l'égard du commerce maritime en achetant par voie d'endossement les traites tirées par le vendeur sur l'acheteur pour le montant des marchandises transportées, a décidé que le droit de gage de la banque prime tous autres intérêts en cause. Elle a admis en conséquence que les marchandises chargées sur un navire ennemi ont le caractère neutre lorsque les banques qui ont sur elles un droit de gage sont de nationalité non ennemie. Cargaison du navire autrichien *Ambra* et cargaison du navire autrichien *Moravia* (P. Fauchille et Basdevant, *Jurisprudence italienne en matière de prises maritimes*, p. 73 et p. 132.)

Ch. D. V.

III. — Revues de Langue allemande

Deutsche Juristen Zeitung.
N°s 13-24 (1er juillet-1er décembre 1921).

Les poursuites exercées contre les auteurs de violations du droit de la guerre devant la Haute-Cour de Justice de Leipzig font l'objet de deux articles de protestation dont l'intérêt est avant tout d'ordre politique : *Leges inter arma*, par le Prof. Dr Mendelssohn-Bartholdy (n°s 13/14, p. 441 et suiv.) ; *Die Leipziger Prozesse und die « Gegenrechnung »*, par le Dr Müller (Meiningen) (n°s 15/16, p. 505 et suiv.).

Plusieurs études sont consacrées à l'affaire de la Haute-Silésie. Nous signalerons en particulier celles du Prof. Dr Kraus. Dans la première, intitulée *Oberschlesien im juristischen Lichte* (n°s 19/20, p. 650 et suiv.), l'auteur s'efforce d'établir d'une part l'incompétence, aux termes du Pacte, du Conseil de la Société des Nations; mais quand bien même la mission qui lui fut confiée par le Conseil suprême ne rentrerait pas absolument dans les termes du Pacte, il resterait encore, il nous semble, à démontrer son incapacité d'accepter pareille mission. D'autre part, le

(1) *Journal officiel*, 17 décembre 1918.
(2) *British and Colonial Prize Cases*, I, p. 163.
(3) *Entscheidungen des Oberprisengerichts*, p. 1.

Prof. Kraus dénie au Conseil suprême le droit de déléguer son pouvoir de décision et invoque à cet égard l'analogie avec l'arbitre; analogie évidemment trompeuse, car les Puissances tiennent leur pouvoir non des parties en cause, mais de leur propre volonté qu'elles ont su imposer à l'Allemagne. L'auteur fournit en outre une interprétation des §§ 4 et 5 de l'annexe à la Section VIII, Partie III du Traité, interprétation qui, sans exclure totalement la possibilité d'une division de la Haute-Silésie, subordonne l'attribution de toute portion de territoire à la Pologne à la double condition de la majorité et de nécessités géographiques ou économiques. On lira surtout avec intérêt la deuxième étude : *Die deutsche Rechtsverwahrung gegen die oberschlesische Entscheidung und ihre rechtliche Bedeutung* (n°s 23-24, p.773 et suiv.). Le Prof. Dr Kraus s'attache à déterminer la signification juridique de la protestation élevée le 27 octobre dernier contre la décision du Conseil de la S. d. N. Cette protestation n'empêche certes pas la décision du Conseil de sortir tous ses effets, même vis-à-vis de l'Allemagne. Mais en présence du « refus de prendre acte » opposé par les Puissances, elle ouvre un conflit dont la solution pourrait un jour être déférée à la Cour permanente de Justice internationale par application de l'article 13, alinéa 2 du Pacte. En attendant, le Gouvernement allemand sauvegardera le maintien de ses droits en ne procédant à l'exécution des mesures prévues par la décision du Conseil que sous l'expresse réserve de sa protestation du 27 octobre.

Contre les sanctions prises par les Puissances alliées à l'égard de l'Allemagne, le Prof. Dr Meurer élève une protestation passionnée dans un article intitulé : *Inwieweit entsprechen die sog. Sanktionen dem Versailles Vertrag und dem Völkerrecht ?* (n°s 19-20, p. 658 et suiv.). L'occupation de Mayence, comme les sanctions établies par la Conférence de Londres de mars 1921, seraient contraires au Traité de Versailles. Car les manquements de l'Allemagne à ses obligations de réparer ne sont pas volontaires; d'autre part, le § 18 de l'Annexe II, Partie VIII, viserait exclusivement des sanctions de caractère économique et ne saurait justifier aucune occupation nouvelle de territoires : thèse difficilement soutenable en présence des termes très généraux du § 18, surtout si l'on considère qu'ils remplacent une énumération exemplative qui figurait dans une première rédaction (v. notre étude, *La renonciation du gouvernement britannique au droit de représailles sur les biens des particuliers allemands,* cette *Revue,* 1920, p. 418). Les sanctions seraient en outre contraires au droit des gens. En tant que représailles, elles ne pourraient se justifier que par une violation flagrante du droit, qui dans l'espèce ne peut être imputée à l'Allemagne; elles doivent, à tout le moins, prendre fin quand cesse la violation du droit. Pour le Prof. Meurer, ce moment était celui de l'acceptation de l'ultimatum par l'Allemagne; il nous paraît

être plutôt celui d'une satisfaction ou réparation effectivement fournie. Sur le même objet, signalons l'article de caractère avant tout politique du Dr Klein, *Die Londoner Sanktionen* (nos 21-22, p. 714 et suiv.).

Dans une étude fort claire, *Das Wiesbadener Abkommen i. Lichte des Friedensvertrags* (nos 21-22, p. 719 et suiv.), le Dr Simons, ancien ministre des Affaires étrangères,insiste sur les avantages que l'Allemagne est appelée à retirer de l'accord de Wiesbaden; il signale en même temps la position exceptionnelle qui en résulte pour la France parmi les Puissances créancières de l'Allemagne, les prestations en nature effectuées en suite de cet accord lui étant en effet assurées en totalité.

Les origines et les résultats de la Conférence de Barcelone font l'objet d'une étude sommaire du Prof. Dr Kraus : *Die Internationale Verkehrskonferenz in Barcelona* (nos 13-14, p. 452 et suiv.). Malgré l'attitude peu bienveillante que l'auteur a cru devoir prendre à l'égard de la Conférence et de son œuvre, l'importance considérable du « Règlement d'organisation des Conférences générales et de la Commission consultative et technique des Communications et du Transit », ainsi que la portée de l'accord conclu touchant les fleuves internationaux, y sont pleinement reconnues.

Le Prof. Dr Niemeyer consacre quelques pages intéressantes aux récents congrès de droit international de La Haye, de Rome et de Berlin : *Internationale und Nationale Arbeit am Völkerrecht* (nos 23-24, p. 783 et suiv.). L'auteur rappelle en commençant les paroles empreintes d'un haut esprit de justice et de charité que le Pape Benoît XV adressa en octobre dernier aux membres réunis de l'Institut de Droit International. Le résultat essentiel des deux conférences internationales de La Haye et de Rome, conclut l'auteur, a été de démontrer que, malgré les haines accumulées par la guerre, une collaboration véritablement internationale sur le domaine scientifique du droit des gens était redevenue chose possible.

La « Société allemande pour le Droit des gens » (*Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht*) s'est réunie à Berlin le 30 octobre dernier et a fixé le programme de sa prochaine session, qui se tiendra en 1922 à Hambourg sous la présidence du Prof. Niemeyer. Les principaux points mis à l'ordre du jour sont relatifs à l'application du traité de Versailles. F. D. V.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES

29. — Karl Strupp, *La situation internationale de la Grèce* (1821-1917). *Recueil de documents choisis et édités avec une introduction historique et dogmatique.* Zurich, « Die Verbindung », 1918. In-8°, pp. LXIV-256.

L'auteur de ce recueil, qui est un des représentants les plus actifs et les plus sérieux de la jeune école allemande de droit international et auquel on doit diverses estimables monographies (la plus récente est celle sur le « *délit international* », appartenant au *Handbuch des Völkerrechts* de Stier-Somlo), s'est créé plutôt en quelque sorte une *spécialité* comme éditeur de documents intéressant le droit international. Rappelons ses « *Urkunden zur Geschichte des Völkerrechts* » (Gotha, 1911); ses « *Völkerrechtliche Fälle* » (Gotha, 1911; 1914), collection qui, outre son but et son caractère didactique, a également une importance documentaire; son « *Jahrbuch des Völkerrechts* » (Munich, Leipzig, 1913), édité en collaboration avec Niemeyer.

Le recueil mentionné en tête de cette notice comprend tous les documents diplomatiques les plus importants, protocoles, traités, déclarations, notes, instructions, etc., relatifs aux vicissitudes de l'histoire de la Grèce, depuis le moment où fut agité pour la première fois le problème de son indépendance (1826) jusqu'à l'abdication du roi Constantin — au cours de la guerre mondiale, en 1917 — réclamée par les anciennes Puissances protectrices du Royaume.

Les CXX documents de ce recueil, ordonnés et divisés en VIII parties, sont précédés d' « une introduction historique et dogmatique », laquelle, exposant d'après les documents recueillis la situation internationale de la Grèce, tend à démontrer le caractère illicite de la conduite observée par les Puissances de l'Entente à l'égard de la Grèce, à l'époque de sa neutralité, en intervenant dans ses affaires intérieures, au point d'exiger l'abdication de son roi. C'est à la défense de cette thèse, qui constitue son but principal, qu'est consacré et destiné ce recueil de documents diplomatiques.

La Grèce, dans sa lutte inégale pour l'indépendance contre la Turquie, fut aidée par la médiation, sollicitée par elle, de l'Angleterre et de la France, lesquelles dans le traité du 6 juillet 1827 en établirent les condi-

tions avec la Russie, qui avait adhéré à cette médiation. Le protocole du 3 février 1830, signé par les Puissances précitées et auquel accédèrent la Turquie et la Grèce, contient la première reconnaissance officielle de la complète indépendance grecque, de la forme de gouvernement du Royaume et de ses limites territoriales et il a préparé les traités définitifs du 7 mai et du 21 juillet 1832.

Les Puissances européennes qui coopérèrent ainsi à la constitution de l'Etat grec, par les deux actes cités du 6 juillet 1827 et du 3 février 1830, s'assurèrent en outre la faculté de *garantir* l'ensemble des stipulations concernant la systématisation définitive du statut de la Grèce, en renvoyant à des accords ultérieurs le règlement relatif à la nature, aux limites et aux effets de pareille « garantie ». L'article 4 du traité du 7 mai 1832 entre la France, l'Angleterre et la Russie d'une part et la Bavière de l'autre, conclu « pour organiser d'une manière définitive l'état politique de la Grèce, après la nomination du prince Othon de Bavière au trône de ce nouveau royaume », détermina cette garantie, en établissant que « la Grèce sous la souveraineté du prince Othon de Bavière et la garantie des trois Cours formera un Etat monarchique, indépendant, ainsi que le porte le protocole signé entre lesdites Cours le 3 février 1830... »

Après la chute de la dynastie bavaroise et son remplacement par le prince Guillaume de Danemark élu roi de Grèce sous le nom de Georges I, fut conclu à Londres, le 13 juillet 1863, un traité entre la France, l'Angleterre et la Russie d'une part et le Danemark de l'autre, qui à l'article 3 renouvelle la disposition de la « garantie » des trois Cours, sous laquelle la Grèce « forme un Etat monarchique, indépendant, constitutionnel », dans les limites territoriales déterminées entre les trois Cours et la Porte par le traité du 21 juillet 1832 et élargies par la réunion au territoire du royaume des îles Ioniennes, auxquelles s'appliqua la même garantie stipulée par l'article 3. Ces limites territoriales furent ensuite étendues à plusieurs reprises, toujours avec l'adhésion des grandes Puissances européennes, durant les différentes crises de la question d'Orient et particulièrement des rapports gréco-turcs.

Les stipulations rappelées ci-dessus créaient-elles ou non un droit des Puissances garantes d'intervenir en Grèce pour y assurer le maintien d'un « Etat indépendant, monarchique, constitutionnel », dans l'intégrité des limites territoriales reconnues ?

Et dans l'affirmative, les événements qui précédèrent l'envoi des troupes alliées franco-anglaises à Salonique (2 octobre 1915) et ceux qui suivirent jusqu'à l'abdication imposée du roi Constantin (10 juin 1917) furent-ils de nature à justifier l'exercice d'un droit semblable ?

Ce n'est pas exactement ainsi que Strupp se pose la question. Il estime que le seul objet de la garantie établie par les traités de 1832 et 1863 fut le *territoire grec*, tel qu'il était délimité dans ces instruments et tout au

plus l'existence de l'Etat grec : non « l'indépendance et la forme monarchique constitutionnelle ».

Cette opinion de Strupp lui est exclusivement propre; et bien qu'il dise que c'est la seule interprétation qui puisse être fondée sur l'histoire de l'article 4 du traité du 7 mai 1832, sa démonstration n'est rien moins que convaincante. A l'appui de sa thèse il ne cite qu'une demande du gouvernement bavarois — comme condition de son consentement à l'avènement au trône de Grèce du prince Othon — tendant à ce que les nouvelles frontières fussent garanties (p. XLII), tandis qu'en vertu de l'article 6 du traité du 6 juillet 1827 et de l'article 8 du Protocole du 3 février 1830 — auquel se réfère l'article 4 précité du traité du 7 mai 1832 — la garantie des trois Cours comprend « l'ensemble des arrangements et clauses qui précèdent », lesquels stipulent notamment que la Grèce constituera « un Etat indépendant », que son « gouvernement sera monarchique et héréditaire », etc.

Mais l'auteur ne s'arrête pas, ne s'appuie pas sur ce seul point, bien qu'il y insiste. Il ne dédaigne pas de faire même une concession momentanée à la thèse — invoquée par la presse (v. par ex. le *Times* du 15 nov. 1915) et par les gouvernements des Puissances protectrices (v. *ultimatum* du 10 juin 1917) — suivant laquelle leur garantie s'étendrait également à la constitution, que ces Puissances prétendaient avoir été violée par le Roi. A cela Strupp oppose que le *casus guarantiae* n'aurait jamais sorti ses effets que par « *l'abrogation* » de la constitution et non par « *une modification* » quelconque de celle-ci (p. LXI). Et de plus: que la garantie donnée seulement *en faveur* de la Grèce n'aurait pas pu être invoquée par une puissance protectrice « sans une demande préalable de l'Etat grec indépendant », adressée par son organe représentatif pour ses rapports avec l'étranger, qui est le Roi (*ibidem*). L'inexactitude de ces objections n'échappera à personne. Avant tout on n'aperçoit pas très bien à quelle « *modification* » de la constitution l'auteur se réfère; l'opinion contraire parle de « violation » (reprochant au roi Constantin d'être sorti de ses attributions constitutionnelles), cas dans lequel — si on admet que le maintien de la forme constitutionnelle faisait également l'objet de la garantie des Puissances protectrices — il n'est pas possible d'exclure le droit des Puissances elles-mêmes d'intervenir, attendu que gouverner, en violant plus ou moins la constitution, ce n'eût plus été gouverner constitutionnellement ! Strupp fait un bien singulier raisonnement (p. LXI), en disant que la « garantie » ne pouvait viser tout au plus qu'à protéger « une monarchie constitutionnelle » et que la Grèce continuait de rester « telle » aussi longtemps qu'elle avait à sa tête « un monarque » et qu'elle possédait « une constitution », même si cette constitution — théoriquement non abrogée — ne devait exister que pour être tenue en échec et violée par l'arbitraire du Roi ! En outre il n'y a pas lieu d'attribuer à la nature et aux fins générales de la « garantie inter-

nationale » la condition posée par Strupp suivant laquelle seule une demande adressée par l'Etat garanti pourrait rendre la garantie opérante, c'est-à-dire qu'au droit de l'Etat garanti ne correspond rien d'autre qu'un simple devoir des Puissances garantes. Dans le champ des rapports internationaux il n'existe pas de garanties « *altruistes* » de ce genre, comme il s'en rencontre dans le système des obligations privées et sans vouloir entrer dans des détails sur le traité de garantie, nous n'admettons pas que les Etats — qui dans le cas dont il s'agit sont généralement de grandes Puissances — lient leur activité à toutes les réclamations de l'Etat garanti — qui dans le cas en question est d'habitude un Etat secondaire — en renonçant complètement à leur initiative et au contrôle qu'ils désirent exercer pour éviter que l'état de choses qu'ils ont garanti ne soit compromis ou ruiné. Pareille initiative et pareil contrôle ne sont pas toujours absolument incompatibles avec l'indépendance de l'Etat en question, pas plus que le rapport de garantie quelconque dont cette initiative ou ce contrôle font partie.

Aussi, pour conclure sur ce premier point, il ne nous semble pas que l'on puisse contester avec raison l'extension de la garantie à la forme constitutionnelle de l'Etat grec (outre la garantie de son existence comme Etat indépendant et de l'intégrité de son territoire reconnu), non plus que l'initiative revenant aux Puissances pour défendre l'état de choses garanti, sans attendre un appel préliminaire du Roi, lequel dans le cas spécial qui nous occupe n'aurait pas pu se produire, étant donné le fait que c'était le Roi lui-même qui était coupable vis-à-vis de la constitution.

Mais à la lumière des faits auxquels cette discussion se rattache, nous sommes bien loin de donner tort à la thèse de Strupp, suivant laquelle les Puissances de l'Entente ont agi illégalement à l'égard de la Grèce.

Le débarquement de leurs troupes à Salonique fut sans doute une violation de la neutralité grecque, contre laquelle protesta, du moins formellement, le gouvernement de Vénizélos (2 octobre 1915) ; mais la protestation formelle cachait un assentiment en fait — c'est avec raison qu'on affirmait que le gouvernement lui-même avait demandé depuis le printemps l'envoi de troupes à Salonique — et les gouvernements français et anglais comptaient sur la prochaine entrée en campagne de la Grèce, dont Vénizélos avait fait miroiter le *casus foederis* avec la Serbie comme une possibilité non lointaine dans la note de protestation elle-même. Par contre la politique de Vénizélos ne répondait pas réellement au sentiment du pays, en grande majorité hostile à la guerre, et la politique personnelle du Roi avait acquis un grand ascendant. L'opinion publique française et anglaise et les gouvernements de ces pays se firent à ce propos les plus graves illusions, tandis que la partie la plus saine de l'opinion publique italienne, loin de partager ces dernières, ne manqua pas de les signaler. Les faits qui s'en suivirent, dans la conduite de l'Entente, furent une inévitable conséquence de la situation dans laquelle

celle-ci vint à se trouver, préoccupée de défendre à tout prix les derrières et les mouvements d'une armée placée désormais — dans la prévision trompeuse d'une orientation politique toute différente — dans un pays aux tendances hostiles, du moins dans ses organes les plus influents, et alors que la fortune de la guerre ne tournait pas en sa faveur.

Nous avons voulu arrêter l'attention sur ce recueil de Strupp pour une raison qui dépasse son objet immédiat. Disons tout de suite que des recueils semblables, composés à l'aide d'informations si complètes et avec un choix si judicieux de textes et de documents, constituent un excellent commentaire de la situation internationale de certains pays. Le moment nous paraît absolument propice — en cette grande heure de bouleversements historiques — pour entreprendre la publication d'un recueil diplomatique de textes rigoureusement documentaires précédés d'introductions historico-juridiques, sobres mais substantielles; cette publication renfermerait en somme les « *statuts internationaux* » des différents pays.

Je me permets de recommander cette proposition à l'initiative, largement dotée, de la Fondation Carnegie, celle-ci pouvant contribuer puissamment à la coûteuse publication d'un si considérable matériel diplomatique dispersé ou oublié, ce qui lui permettra de rendre ainsi un service signalé — comme le demandait il y a un an environ notre regretté professeur G.-C. Buzzati (v. *Scientia*, 1919, p. 402). — au développement de l'histoire du droit international, à laquelle au grand détriment de toutes nos études, on pense si peu.

La publication d'un recueil semblable fut tentée il y a quelques années (1912), sous le titre de « *Collection diplomatique des statuts internationaux* », par l'éditeur Paul Lechevalier de Paris; elle était dirigée par l'avocat Léon Deloncle, mais malheureusement les quelques fascicules qui virent le jour alors n'auraient pu être de moindre valeur; ils étaient négligés, incomplets et entachés d'erreurs. Aussi l'entreprise en resta-t-elle là. Aujourd'hui l'idée pourrait être reprise avec une tout autre compétence et une meilleure préparation et le recueil de Strupp montre qu'elle peut réussir et de quelle utilité sa réalisation peut être aux discussions internationales, depuis que celles-ci s'étendent, peu à peu, des pays à situation internationale compliquée à tous les pays du monde, qui gravitent, soit comme Etats soit comme possessions, dans l'orbite de la politique internationale.

ANDREA RAPISARDI-MIRABELLI,
Professeur à l'Université de Camerino,
chargé de cours à l'Université de Macerata (1)

(1) Traduit de l'italien, sur manuscrit, par LÉON DEVOGEL, directeur au Ministère des Affaires étrangères de Belgique.

30. — *Outlines of historical jurisprudence*, vol. I, *Introduction-Tribal Law*, by Sir Paul Vinogradoff, F. B. A. Oxford University Press, 1920.

L'ouvrage monumental dont Sir Paul Vinogradoff entreprend la publication a pour but d'établir une meilleure et plus féconde coordination entre les résultats de la science historique moderne et la science juridique. Le 1er volume s'ouvre par une importante Introduction d'où se dégagent la méthode et les idées directrices de l'œuvre. L'éminent professeur d'Oxford établit d'abord les rapports entre le droit et certaines science connexes : la Logique, la Psychologie, la Sociologie et la Politique. Les juristes trouveront un intérêt tout particulier à la lecture des premiers chapitres où les rapports du Droit avec la Logique et la Psychologie sont richement illustrés par des exemples empruntés à la jurisprudence anglaise. La deuxième partie de l'Introduction contient un aperçu sur la doctrine des grandes écoles juridiques modernes. Suivant l'ordre chronologique, l'auteur distingue l'école rationaliste, l'école historique ou nationaliste et enfin l'école évolutionniste. Le rôle joué par von Ihering dans le mouvement de transition entre ces deux dernières écoles est excellement apprécié. Dans le chapitre consacré aux tendances les plus récentes de la science juridique on trouvera le programme général de l'ouvrage. Son objet essentiel sera de tracer la vie des idées juridiques dans leurs phénomènes d'action et de réaction par rapport aux circonstances historiques. Quelques types fondamentaux permettent de caractériser l'évolution juridique d'une manière suffisante, tout au moins en ce qui concerne nos civilisations européennes. Ces types répondent aux rubriques suivantes : 1e *Origins in Totemistic Society;* 2° *Tribal Law;* 3° *Civic Law;* 4° *Mediæval Law in its combination as Canon and Feudal Law;* 5° *Individualistic Jurisprudence;* 6° *Beginnings of socialistic jurisprudence.* C'est au droit des Tribus ou *Tribal Law* qu'est consacré le 1er volume (pp. 163-372). L'auteur y étudie successivement les éléments de la famille, la culture aryenne, le clan et la Tribu. Nous ne pouvons ici le suivre sur le terrain très spécial du droit primitif comparé. Non moins que sa vaste érudition, on appréciera la prudence de sa méthode. Celle-ci fait le plus heureux contraste avec les généralisations hâtives qui déparent tant de travaux récents de l'école allemande. Le second volume sera consacré au Droit de la cité grecque. F. D. V.

31. — Charles Dupuis, *Le Droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations.* Paris, Plon-Nourrit, 1921.

M. Dupuis a raison de croire que la Société des Nations, si elle fait appel à un esprit international nouveau qui seul peut assurer son succès,

n'a pas modifié jusqu'à ce jour les données fondamentales du problème historique, politique et juridique des relations entre les groupes des Puissances et les autres Etats. Aussi les conclusions de son bel ouvrage, achevé avant l'élaboration du Pacte, gardent-elles encore aujourd'hui toute leur valeur et leur actualité. On y retrouvera la profonde érudition et surtout la remarquable pondération de jugement qui distinguent tous les travaux de l'éminent professeur de l'Ecole des Sciences Politiques. Dans un chapitre consacré à l'étude critique du principe fondamental du droit international moderne, celui de la souveraineté, de l'indépendance et de l'égalité des Etats, l'auteur démontre que ce principe ne répond à une réalité que dans les relations entre Etats et à l'égard seulement des questions que leur nature soustrait à l'influence directe de la politique. S'agit-il d'une action commune en vue d'intérêts plus vastes et notamment du maintien de la paix générale ? On voit s'affirmer aussitôt sous des combinaisons diverses la prépondérance des grandes Puissances sur les petits Etats. Dans plusieurs chapitres M. Dupuis examine les manifestations diverses et les conséquences de cette inégalité qui n'a cessé de présider aux rapports réciproques des Etats européens depuis le Congrès de Vienne. Il traite ainsi successivement du Concert européen et de l'intervention (chap. IV), des Confédérations d'Etats et des Etats fédéraux (chap. V), des Neutralités permanentes (chap. VI). Dans ce dernier chapitre l'auteur examine, à propos de la neutralité permanente de la Belgique actuellement abolie, une série de questions qui ont fait autrefois l'objet de vives controverses : le droit prétendu de l'Etat neutralisé et garanti de faire la guerre pour son propre compte, répercussions de l'annexion du Congo sur le statut international de la Belgique, etc. Les Protectorats (chap. VII), « forme adoucie de la conquête », constituent l'une des manifestations les plus nettes de la politique d'hégémonie que subissent les Etats faibles et devant lesquelles s'incline le droit international. Un chapitre fort intéressant (chap. VIII) est consacré à la doctrine de Drago et aux contrôles financiers internationaux. L'auteur y démontre notamment les résultats heureux obtenus par certains contrôles financiers et la légitimité au regard du respect de la souveraineté de la procédure établie par la deuxième Conférence de La Haye en vue de limiter l'emploi de la force pour le règlement des dettes contractuelles entre Etats.

Les chapitres IX et XI traitent respectivement de l'évolution récente de la doctrine de Monroe, du Panaméricanisme et des traités Bryan. M. Dupuis souligne les manifestations diverses de la « politique de contrôle » des Etats-Unis et la tendance constante à transformer la doctrine de Monroe, à l'origine purement négative et continentale, en une doctrine d'application universelle fondée sur la garantie réciproque de l'indépendance et de l'intégrité territoriale des Etats. Les Conférences de la Paix ont marqué une certaine amélioration des rapports entre les Grandes

Puissances et les autres Etats, mais le respect qu'elles professent pour le dogme encore intangible de la souveraineté se traduit par des contradictions qui ont laissé leur trace dans diverses parties de leur œuvre. Le chapitre final (chap. XIII) a pour objet les garanties des petits Etats dans le droit international de l'avenir. Menacés par le concept anarchique de l'absolutisme des souverainetés, les petits Etats trouveront leur protection dans une triple garantie : revision de la notion même de la souveraineté aboutissant notamment à une limitation du droit de guerre; constitution d'une organisation universelle chargée de pourvoir au maintien de la paix, au respect des droits et devoirs mutuels des Etats; développement d'un véritable esprit international capable de lutter contre toutes les formes de l'impérialisme : esprit de nationalisme, de commercialisme, de militarisme. CH. D. V.

32. — RENÉ BRUNET, *La Société des Nations et la France*. Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1921.

M. René Brunet, professeur à la faculté de droit de Caen et auteur d'un ouvrage récent et très remarqué sur la nouvelle constitution allemande, dédie ce petit volume à tous ceux qui se font les détracteurs plus ou moins conscients de la Société des Nations : aux sceptiques endurcis, aux utopistes désillusionnés, à ceux-là surtout — et ils sont légion — « qui ne savent pas ». Faire connaître la Société dans son organisation, indiquer avec les limitations qui s'imposent actuellement à son action l'importance de l'œuvre accomplie et les possibilités de développement qui s'ouvrent devant elle et qui doivent orienter son évolution future, tel est le but que l'auteur s'est proposé et qu'il a, ajoutons-le aussitôt, pleinement atteint. Le premier chapitre est consacré à la constitution de la Société; il traite d'une manière succincte, mais avec une parfaite clarté, des membres de la Société, de ses organes politiques et techniques, de son organisation judiciaire, du secrétariat général. Dans le chapitre suivant l'auteur dresse « le bilan de la Société » à la veille de la deuxième Assemblée. Il constate les services importants qu'elle a rendus en matières technique et administrative, insistant avec raison sur la signification de l'œuvre réalisée par la Conférence de Barcelone. Si dans l'ordre politique l'action de la Société a rencontré de sérieux obstacles la solution heureuse qu'elle a donnée à plusieurs différends — notamment, et depuis la publication de l'ouvrage de M. Brunet, à la grosse question de la Haute-Silésie — démontre que rien n'autorise à parler d'un échec. Ni super-Etat ni Pentarchie, la Société, dans son organisation actuelle, apparaît comme un organisme de coopération internationale dont la tâche primordiale est d'éliminer progressivement dans l'ordre technique, économique et financier les causes de différends internationaux. Mais le chapitre le plus intéressant est à coup sûr celui qui a trait à l' « Evolution

prochaine de la Société » (chap. IV). L'auteur y aborde avec un sens remarquable des réalités une série de questions récemment agitées et dont plusieurs ont donné naissance à des propositions d'amendements au Pacte : le problème, politique au premier chef, de l'universalité de la Société; celui de la formation des ententes régionales dont l'auteur démontre et la nécessité et les conditions de conciliation avec l'unité de la Société; la représentation des Etats-membres au Conseil; les rapports respectifs du Conseil et de l'Assemblée, etc. Le chapitre V concerne la mission essentielle de la Société : « la Sauvegarde de la Paix ». M. Brunet insiste sur l'insuffisance des mesures édictées dans cet ordre d'idées par le Pacte; les appréhensions qu'il formule au sujet de la portée pratique du blocus économique ont malheureusement été confirmées dans une certaine mesure par les débats de la deuxième Assemblée. Un chapitre final « La France et la Société des Nations » a pour objet de démontrer que l'idéal de la Société répond aux traditions historiques de la France, son organisation à ses intérêts immédiats comme à sa mission future.

CH. D. V.

33. — *Die Satzung des Völkerbundes kommentiert von* WALTER SCHÜCKING u. HANS WEHBERG. (Berlin, 1921, Franz Vahlen.)

Cet ouvrage, produit d'un labeur considérable, est de beaucoup le plus important de tous ceux qui ont paru jusqu'à ce jour sur le Pacte de la Société des Nations. Dédié à la mémoire de Fried et de Lammasch, il est dû à la collaboration de deux juristes qui occupent une place éminente dans la Ligue allemande pour la Société des Nations et revêt les qualités scientifiques qui distinguent toutes leurs publications. On y trouvera non seulement une analyse de l'économie générale du Pacte et un commentaire systématique et coordonné de ses articles, mais sous chacun de ceux-ci un exposé de ses origines, des applications qui en ont été faites, des propositions d'amendements dont ils sont l'objet.

Quatre chapitres de caractère préliminaire (pp. 1 à 75) forment une introduction à l'étude de l'organisation constitutionnelle du Pacte. Ils sont consacrés respectivement à la genèse de la Société des Nations, aux relations du Pacte avec d'autres traités et conventions, aux principes fondamentaux de la Société, à sa nature juridique. Les pages qui traitent de cette dernière question doivent retenir tout particulièrement l'attention. Contrairement à l'opinion de M. Larnaude, les auteurs voient dans la Société des Nations une véritable confédération d'Etats qui s'affirme dans la permanence de son organisation, dans l'obligation de protection commune librement assumée par des Etats indépendants contre toute agression extérieure, dans l'existence d'organes propres. C'est dans un parallèle très suggestif entre l'organisation de la Société et le concept

spécifiquement allemand de la communauté *zur gesamten Hand* que les auteurs cherchent la conciliation de ces deux termes antinomiques en apparence : d'une part, l'existence d'une entité collective ayant sa sphère juridique d'action propre, complètement distincte de celle des membres qui la composent; d'autre part, l'absence de tout super-Etat (p. 59). Cette conception, qui tend à faire de l'Assemblée une unité organique dont la volonté s'affirme par des résolutions qui lient immédiatement les Etats représentés, s'oppose à celle qui ne voit dans l'Assemblée qu'une sorte de congrès ou conférence dont les résolutions ne peuvent engager les Etats que par le processus traditionnel des ratifications. On sait toute l'importance pratique que cette question a prise dans le fonctionnement de la Société des Nations.

Dans leur commentaire du Pacte les auteurs ont naturellement concentré leur attention sur les dispositions qui, dès les débuts de la vie de la Société, ont fait l'objet de discussions ou de projets d'amendements. Signalons : sous l'article 2 la question de la délimitation des compétences respectives de l'Assemblée et du Conseil; sous l'article 6 les détails relatifs à l'action du secrétariat général et au budget de la Société; sous les articles 8 et 9 l'exposé du problème de la réduction des armements tel qu'il s'est posé devant la première Assemblée. Les précisions fournies par le commentaire de l'article 10 forment une réponse adéquate à certaines critiques dont ce texte a été l'objet. Sous l'article 11 les auteurs rappellent les applications nombreuses qui ont été faites de cette disposition : question des îles d'Aland, différend polono-lithuanien, etc. Le commentaire des articles 12 à 16 relatifs aux procédures d'arbitrage et de conciliation et à l'action coercitive de la Société a reçu un développement qui correspond à leur importance fondamentale dans l'économie du Pacte (pp. 289 à 393). Les auteurs relèvent à l'article 12 la rédaction incorrecte de la clause relative à l'observation d'un délai de trois mois après la sentence des arbitres ou le rapport du Conseil (p. 295); à l'article 13 ils soulignent les diverses tentatives faites pour rendre plus stricte l'obligation de recourir à l'arbitrage, notamment la proposition scandinave, récemment écartée par la Commission des amendements, visant à soumettre obligatoirement à l'arbitrage, par la suppression du mot « généralement », tous les litiges énumérés à l'alinéa 2 de cet article. Les dispositions passablement complexes de l'article 15 concernant la procédure de conciliation devant le Conseil font l'objet d'une analyse détaillée : compétence du Conseil et portée de l'alinéa 8 de l'article, règles de procédure et conséquences juridiques des conclusions consignées dans le rapport du Conseil.

Sous l'article 16 on lira avec intérêt les observations relatives aux conditions d'application et aux modalités d'exécution de l'action coercitive de la Société, questions dont l'examen a été déféré à la Commission

dite du blocus et qui ont été posées dans toute leur ampleur devant la deuxième Assemblée. L'article 18 relatif à l'enregistrement obligatoire des traités a fait l'objet de propositions d'amendements d'un caractère très radical; les observations émises par les auteurs sur ses conséquences juridiques et sur sa portée d'application pratique doivent actuellement être complétées par les suggestions de la commission spéciale que le Conseil a chargée de l'examen de ce point. Signalons enfin sous l'article 23 le passage qui concerne la souveraineté sur les territoires soumis au système des mandats (pp. 423 à 425) et sous l'article 26 (p. 488) les arguments que les auteurs font valoir en faveur de l'opinion qui tend à considérer comme régulièrement votés les amendements qui ont réuni les voix de tous les Membres dont les représentants composent le Conseil et la majorité des voix de ceux dont les représentants forment l'Assemblée.

L'ouvrage de MM. Schücking et Wehberg constitue une véritable mine de renseignements où viendront puiser largement tous ceux qui suivent le développement de l'organisation constitutionnelle de la Société des Nations.

CH. DE VISSCHER.

DOCUMENTS.

COUR D'APPEL DE BRUXELLES.

27 juin 1921.

Président : M. Spronck. — Avocat général : M. Gesché.

Etat Portugais contre Sauvage.

Steamers *Lima* et *Pangim*.

Plaid. : MMes E. Hanssens et Henri A. Rolin c. Me Constant Smeesters.

Traité de Versailles (§ 8 de l'annexe III à l'art. 244). — Navire d'Etat. — Insaisissabilité des biens appartenant a un Etat étranger ou affectés par lui a un service public.

Les bâtiments se trouvant en la possession de l'Etat portugais au moment du Traité de Versailles, à la propriété desquels l'Allemagne a renoncé au nom des ayants droit (§ 1 de l'annexe III à la partie VIII du Traité de Versailles) et qui n'ont pas été revendiqués par les autres Puissances alliées et associées, sont la propriété de l'Etat portugais encore qu'ils n'aient fait l'objet d'aucune décision d'un conseil des prises.

Les biens appartenant à un Etat étranger, quelle que soit leur affectation, et les biens n'appartenant pas à un Etat étranger, mais affectés par lui à un service public, ne peuvent être saisis en Belgique.

*Il n'y a pas lieu de distinguer au point de vue de l'immunité des Etats étrangers entre la saisie conservatoire et la saisie exécutoire; toutes deux sont des mesures de contrainte violant l'*imperium *de l'Etat étranger.*

Un Etat étranger jouit devant nos tribunaux de toutes les immunités reconnues à l'Etat national.

M. l'avocat général Gesché, après avoir conclu à l'identité de l'Etat portugais, demandeur en mainlevée de la saisie pratiquée, et de l'armement « Transportes Maritimos de Estado », a poursuivi dans les termes suivants :

Etant donné que les deux navires dont il s'agit sont des navires administrés et exploités par l'Etat portugais, la saisie conservatoire dont ils ont été l'objet, pouvait-elle légalement être autorisée et peut-elle être maintenue ?

Les considérations émises par la partie appelante pour démontrer la nullité de cette saisie me paraissent péremptoires. Il est inutile d'entrer

dans le débat sur la question de savoir si les tribunaux d'un pays déterminé ont juridiction à l'égard d'un Etat étranger. Cette question est indifférente au procès. Il ne s'agit que de savoir si les mesures de contrainte instituées dans un pays pour assurer le respect de ses lois et l'exécution des obligations contractées sous leur égide sont applicables à un Etat étranger.

Ces mesures de contrainte sont le secours que le pouvoir public prête aux titulaires d'un droit, de la force dont il dispose en tant qu'investi du commandement. Toute mesure de contrainte est un acte de force accompli par la puissance publique. Il faut donc nécessairement, pour que cette mesure puisse être légitime, qu'elle soit exercée à l'égard de personnes et sur des choses auxquelles s'étende le champ d'action de la puissance publique. Or ce champ d'action s'arrête là où se rencontre une autre puissance publique. Ce serait un véritable non-sens que d'imaginer une puissance publique s'exerçant vis-à-vis d'une autre puissance publique, car la puissance publique c'est le commandement suprême et là où il peut y avoir soumission à ce commandement on ne peut plus apercevoir qu'une seule puissance publique. Dès lors, mettre en mouvement l'appareil des sanctions du droit public ou privé d'un Etat contre un autre Etat, c'est sortir des limites dans lesquelles doit rester contenue par définition, toute puissance publique; c'est en même temps se livrer vis-à-vis d'un Etat étranger à une entreprise contre sa souveraineté, c'est troubler l'ordre des rapports que le droit des gens établit entre les nations politiquement organisées.

Et il n'y a aucune distinction à faire, à cet égard, entre les diverses mesures de coercition qui peuvent être envisagées : particulièrement s'il s'agit d'une contrainte à exercer vis-à-vis de biens appartenant à un Etat étranger, il n'y a pas à considérer si ces biens font partie du domaine public ou du domaine privé de cet Etat, si l'obligation dont la contrainte est destinée à forcer l'exécution est une obligation contractée par cet Etat dans l'accomplissement de sa mission politique ou qui rentre dans le domaine des transactions privées. L'unique criterium de la légitimité de la mesure, puisqu'il y va de la sauvegarde des souverainetés étrangères, est celui-ci : est-ce *à charge* d'un Etat souverain que la mesure doit être prise ? Faut-il répondre oui, à cette question, la mesure n'est pas permise.

Quant à la mesure même, il suffit évidemment qu'elle soit une coaction, une opposition secondée par l'exercice actuel ou virtuel de la force à ce qu'il soit disposé librement par cet Etat souverain, d'une chose qu'il a tenue jusque-là en son pouvoir, pour qu'elle constitue cet empiètement d'un *imperium* sur un autre qu'interdit le principe de droit supérieur qui se dresse ici au-dessus de tous les droits particuliers et qui s'impose à toutes les nations.

Il s'agit en l'occurrence d'une de ces mesures : une saisie conservatoire frappant d'indisponibilité, pour assurer le paiement d'une dette d'argent, deux navires de l'Etat souverain du Portugal.

Cette saisie conservatoire ne pouvait point être autorisée, notre force publique ne peut être employée à entraver, même momentanément, l'usage que l'Etat portugais entend faire de ces navires.

Je conclus que c'est à tort que le premier juge s'est refusé à ordonner la mainlevée sollicitée et qu'il y a lieu d'allouer à l'appelant le bénéfice de ses conclusions.

Bruxelles, le 18 juin 1921.

GESCHÉ.

Sur quoi la Cour rendit l'arrêt suivant :

Attendu que l'intimé, se prévalant d'une créance à charge de l'armement « Transportos Maritimos da Estado », a obtenu du président du tribunal de commerce, en vertu de l'article 1er de la loi du 4 septembre 1908, deux ordonnances permettant de saisir conservatoirement les navires *Pangim* et *Lima* de cet armement, a exécuté ces ordonnances et fait notifier au commissaire maritime du port d'Anvers et inscrire au bureau de la conservation des hypothèques de cette ville les procès-verbaux des saisies;

Attendu que l'Etat portugais, auquel se sont joints pour autant que de besoin, les capitaines des navires saisis, soutient que l'armement prénommé est un de ses organismes, qu'il y a entité juridique unique, que c'est lui qui est la partie saisie et que ces navires, affectés par lui à un service public, sont sa propriété, et qu'il demande à la juridiction des référés mainlevée de la saisie, en se fondant principalement sur les usages internationaux qui, d'après lui, consacrent l'insaisissabilité des biens appartenant aux Etats ou ayant l'affectation qui vient d'être dite;

Attendu que la compétence de cette juridiction pour statuer sur la contestation ainsi précisée, lui est reconnue par le paragraphe final de l'article 1er précité et n'est plus contestée;

Attendu qu'il conste des éléments de la cause que le Gouvernement portugais par ordonnance des 24 février et 6 mars 1916, dans un but d'utilité publique, faciliter le ravitaillement du pays en matières premières et en marchandises de première nécessité et normaliser les marchés intérieurs, réquisitionna les navires allemands se trouvant dans ses ports, parmi lesquels le *Lima* et le *Pangim*, et en confia l'administration à une Commission nommée à cet effet;

Que cette organisation a été modifiée par le décret du 30 avril 1919 qui a substitué au service d'Etat intitulé « Direction générale des transports maritimes de l'Etat » un autre qui porte la dénomination de « Direction des transports maritimes »;

Attendu que l'ensemble des dispositions de ce décret ne laisse aucun doute sur le caractère d'utilité publique et la nature de service de l'Etat attribués à cet organisme;

Qu'il est vrai que celui-ci est déclaré autonome et qu'il est spécifié que « les charges du décret » sont supportées « par les recettes d'exploitation », mais que d'aucune des dispositions légales visées, il n'est permis de déduire qu'il constitue une personne morale distincte de l'Etat, ni que son budget ne soit pas un budget de ce dernier;

Attendu que cette interprétation est corroborée par le titre que l'intimé lui-même lui a donné dans sa procédure de saisie et, en outre, par les déclarations des autorités diplomatiques et consulaires portugaises;

Attendu, d'autre part, que les bâtiments en cause sont des bâtiments ayant appartenu à des sujets allemands, à la propriété desquels l'Allemage, au nom des ayants droit, a explicitement renoncé par le traité de Versailles (paragraphe premier de l'annexe trois à la section de la partie VIII) et que l'appelant s'est géré d'une manière constante en propriétaire de ces bâtiments, sans qu'il soit allégué que cette qualité lui ait été contestée;

Attendu qu'il ressort de ces considérations, sans qu'il faille examiner d'autres moyens, qu'il y a lieu d'admettre que les biens saisis sont des biens de l'Etat portugais, qui les déclare tels; que c'est lui qui est le véritable saisi et que les biens étaient affectés par lui à des usages publics dont ils ont été détournés par cette saisie;

Attendu que la législation belge n'ouvre pas les voies d'exécution forcée contre l'Etat belge, parce que ses créanciers ne peuvent pas entraver la marche des services publics auxquels le gouvernement est obligé de pourvoir;

Attendu que, d'après les principes du droit international qui reconnaît l'égalité des Etats, cette immunité doit être accordée de même aux autres Etats pour leurs biens qui se trouvent dans les limites de notre territoire, tout au moins lorsque ces pays admettent l'insaisissabilité chez eux de leurs biens nationaux et il n'est pas prétendu que tel ne serait pas le cas dans l'espèce;

Attendu qu'il doit en être ainsi à plus forte raison lorsque ces biens ont l'affectation déterminée ci-avant;

Attendu que cette restriction de la souveraineté nationale trouve son fondement dans la courtoisie entre nations et dans leur devoir réciproque de ne pas troubler les conditions de leur existence; que les intérêts particuliers, si respectables soient-ils, doivent, sous ce rapport, céder à cet intérêt supérieur;

Attendu que rien ne démontre, contrairement au soutènement de Sauvage, que l'Etat appelant, en instituant dans son sein l'organisme des transports maritimes, aurait entendu renoncer au privilège de cette immunité;

Attendu que vainement aussi l'intimé objecte que les saisies conservatoires qu'il a fait pratiquer ne constituent pas des mesures auxquelles les Etats souverains ne peuvent être astreints, parce qu'elles ne seraient pas des mesures d'exécution, mais de précaution;

Attendu que l'exposé fait ci-dessus montre que par la contrainte les deux navires ont été empêchés de servir à leur destination et que l'Etat portugais a été privé de la libre disposition de sa propriété (art. 3 et suivants de la loi du 4 sept. 1908);

Qu'il ne pourrait recouvrer cet usage et cette libre disposition que moyennant dation d'une « caution » fixée par les ordonnances à quatre millions cent trente-huit mille quatre cent quatre-vingts-un francs;

Que les mesures critiquées sont, en quelque sorte, l'introduction dans la voie de l'exécution dans laquelle elles forment le premier pas;

Attendu qu'il résulte de ce qui précède que les tribunaux belges sont, d'une manière absolue, sans compétence pour autoriser semblables saisies et que les ordonnances rendues par le président du tribunal de commerce permettant de saisir conservatoirement le *Pangim* et le *Lima* sont affectées de nullité radicale;

Par ces motifs,

La Cour,

De l'avis de M. l'avocat général Gesché, entendu en audience publique, reçoit l'appel et, y faisant droit et réformant l'ordonnance attaquée en tant qu'elle a repoussé la demande des appelants, dit pour droit que les ordonnances permettant de saisir conservatoirement les navires *Pangim* et *Lima* rendues le 18 avril 1921 par le président du tribunal de commerce d'Anvers sont nulles; pour autant que de besoin les met au néant, ordonne à l'intimé de donner mainlevée des saisies et, à défaut de ce faire dans les vingt-quatre heures de la prononciation du présent arrêt, dit que celui-ci tiendra lieu de mainlevée; donne acte aux appelants de leurs réserves quant à tous dommages-intérêts à réclamer à l'intimé devant le juge compétent; condamne l'intimé aux dépens des deux instances et, vu l'extrême urgence, dit que le présent arrêt sera exécutoire sur minute et avant l'enregistrement, nonobstant tout recours et sans caution.

Observations. — L'espèce soumise à la Cour est à bien des égards extrêmement intéressante.

I. Qu'il nous soit permis tout d'abord de rappeler en deux mots l'origine bien curieuse de la possession des navires litigieux par le Gouvernement Portugais.

C'est par une application du droit d'angarie — qui du reste

eut pour conséquence la déclaration de guerre de l'Allemagne — c'est en prétendant user par réciprocité comme Etat neutre vis-à-vis de navires allemands d'un droit de réquisition que l'Etat allemand belligérant possédait incontestablement par rapport aux navires portugais que le gouvernement du Portugal par décret du 23 février 1916 réquisitionna des navires allemands dont le *Pangim* et le *Lima* (Voir l'étude de M. Basdevant dans la *Revue générale de droit international public,* 1916, p. 258).

Le *Lima* fut dans la suite déclaré de bonne prise par une décision du Conseil des Prises de Lisbonne.

Quant au *Pangim,* la propriété portugaise dérive uniquement du texte du paragraphe 8 de l'annexe III à l'article 244 du Traité de Versailles en vertu duquel l'Allemagne renonce à toutes revendications contre les Alliés pour la détention et l'utilisation de tous navires allemands d'un tonnage supérieur à 1,600 tonnes.

Cette renonciation, la possession de l'Etat portugais et le consentement tacite des autres alliés, voilà, semble-t-il, les titres assez divers de la propriété de l'Etat portugais.

II. Quoi qu'il en soit, ces titres ne pouvaient pas être discutés devant la Cour de Bruxelles.

La question de fait qui se posait et à l'examen de laquelle s'était borné le Président du Tribunal de Commerce d'Anvers était uniquement celle de l'identité entre le saisi « Transportes Maritimos de Estado » et l'Etat portugais.

Cette question de fait ne présente qu'un intérêt d'espèce. Bornons-nous à constater qu'il est assez étrange qu'on ne s'en soit pas remis dès l'abord sur ce point à la déclaration formelle de l'Etat portugais.

Dans une affaire célèbre assez semblable à celle qui nous occupe : Le *Parlement belge,* la Cour d'appel de Londres émit l'avis par arrêt du 27 février 1880 (v. *Belg. judiciaire,* A° 1904, col. 30) que le navire ayant été déclaré par le Souverain de la Belgique par les moyens usuels, comme étant en sa possession en sa qualité de souverain et comme étant un navire public de l'Etat, il semblait fort difficile de dire que tout Tribunal peut s'enquérir par des témoignages contraires du point de savoir si cette déclaration est exacte ou non. — « Se soumettre à une pareille enquête, disait Lord Justice Brett, c'est se soumettre à la juridiction étrangère », et il rappelait une décision dans le même sens rendue dans l'affaire du navire *The Exchange.*

Dans ces conditions, on aurait pu s'attendre à moins de défiance de la part des juridictions belges vis-à-vis des déclarations d'un Etat étranger.

III. Une fois établie l'identité de l'Etat portugais et de l'armement saisi, restait la question de droit, de la licéité de cette saisie.

M. l'avocat général Gesché a clairement indiqué dans son avis la distinction qu'il fallait établir entre cette question et celle de la compétence de nos tribunaux vis-à-vis d'un Etat étranger qui fit l'objet d'un arrêt de la Cour de Cassation du 11 juin 1903 (*Pas.* I, 261) ; dans le même sens, Cour d'appel de Bruxelles du 22 novembre 1907 (*Pas.* 1908, II, p. 55).

Cette décision, qui s'appuyait sur des autorités considérables (voir le *Règlement international sur la compétence des tribunaux dans les procès contre les Etats;* adopté par l'Institut de Droit International le 11 septembre 1891 en sa session de Hambourg) et qui souleva, d'autre part, de très vives critiques (v. Ernest Nys, *Droit international* 1912, tome II, p. 340) limitait l'immunité des Etats en matière de juridiction aux seuls actes accomplis par eux comme puissance publique, en vertu de leur *imperium*. Elle ne se prononçait pas sur la question de l'exécution forcée.

Il est vrai que, comme le rappelle M. Constant Smeesters dans la notice qu'il consacre à cet arrêt dans la *Jurisprudence du Port d'Anvers* (1921, p. 501), M. le Procureur général Terlinden avait implicitement tranché d'avance la question qui s'est posée devant la Cour lorsqu'il avait formulé la règle que le pouvoir d'exécution est la conséquence du pouvoir de juridiction.

Mais cette affirmation catégorique se trouve être en contradiction formelle avec l'autorité même de l'Institut de Droit International, invoquée dans le même avis par l'honorable magistrat.

Dans le projet de règlement que nous avons cité, l'Institut propose en effet expressément une disposition ainsi conçue (Art. 2) : « Sont exempts de toute saisie, les meubles et im-
« meubles appartenant à un Etat étranger et affectés, avec
« l'approbation expresse ou tacite de l'Etat sur le territoire
« duquel ils se trouvent, au service de l'Etat étranger. »

Il n'y a donc pas d'incompatibilité entre la thèse de l'insaisissabilité et le système de la Cour de Cassation en matière de compétence.

Il suffit, au surplus, de lire l'avis de l'honorable organe du Ministère public pour se convaincre que loin d'être en opposition avec la thèse de la Cour de Cassation, c'est au contraire de la notion même d'*imperium* et des privilèges qu'elle comporte en droit des gens que M. l'Avocat général Gesché fait dériver l'insaisissabilité des biens appartenant aux Etats étrangers.

Peu importe du reste l'usage auquel ces biens sont affectés du moment qu'ils font partie du patrimoine de l'Etat. Il est en effet dans tous les pays des règles fondamentales relativement au mode d'administration des biens de l'Etat (Constitution belge, art. 115 et 116 ; Code civil 557 ; Giron, *Droit administratif* I 330) et ce serait méconnaître ces règles que d'exercer en Belgique vis-à-vis des biens appartenant à des Etats étrangers une contrainte qui en entrave le jeu normal (Martou, *Privilèges et Hypothèques* I n° 249).

De Paepe commet une erreur évidente lorsqu'il suppose que dans cette théorie on accorde une force d'exterritorialité aux règles constitutionnelles des Etats étrangers (*Compétence civile à l'égard des Etats étrangers*, p. 97). Il ne s'agit nullement de cela, mais uniquement de reconnaître aux Etats étrangers les privilèges dont l'Etat belge jouit en Belgique et l'Etat étranger sur son territoire — ce par application des principes fondamentaux du Droit des gens [1].

Bien qu'il n'y ait donc pas une véritable innovation jurisprudentielle dans l'arrêt de la Cour d'Appel reproduit ci-dessus, on peut cependant émettre l'avis que par certains de ses considérants, il paraît inviter la Cour de Cassation à une révision de la jurisprudence de 1903 :

1° Et tout d'abord la notion même d'*imperium* paraît devoir être considérablement élargie. Lors même qu'un Etat « ferait du commerce, ou assumerait la direction de services d'utilité

(1) L'on remarquera que dans la pensée de la Cour, il n'était pas essentiel que le navire saisi fût un « navire public » pour que la main-levée de la saisie dût être ordonnée. (Sur cette dernière notion, voir De Ryckere, *Belgique Judiciaire*, 1904.) Il suffisait qu'il fût la propriété de l'Etat portugais.

La question était jusqu'ici demeurée plutôt confuse. L'arrêt de la Cour d'Appel l'élucide complètement. L'insaisissabilité s'applique en droit des gens, à deux catégories de biens :

1° Ceux qui appartiennent à un Etat étranger ;

2° Ceux qui sont affectés par lui à un service public.

Dans l'espèce, le navire saisi réunissait cette double qualité, mais il est évident que l'existence d'une seule d'entre elles eût suffi.

générale », il doit aux termes de la nouvelle jurisprudence bénéficier à l'étranger pour cette catégorie d'actes des privilèges de la souveraineté. Notons que cette règle formulée par la Cour a reçu une sorte de consécration solennelle dans l'article 281 du Traité de Versailles qui enlève à l'Allemagne ce privilège. Déjà Bontemps du reste après beaucoup d'autres avait démontré que l'Etat n'est jamais commerçant (*Traité de la Compétence civile* II, pp. 264 et 536).

2° Mais de ce que le domaine de la souveraineté soit ainsi étendu, il n'en résulte pas nécessairement que l'immunité de juridiction dont jouissent les Etats étrangers au point de vue de la compétence doive également prendre le même développement.

La Cour d'Appel de Bruxelles établit leur régime juridique sur leur fondement véritable lorsqu'elle exprime l'avis qu'il convient d'appliquer aux Etats étrangers les règles dont bénéficie en Belgique l'Etat belge (1).

Or, au point de vue de ce qu'on est convenu d'appeler la responsabilité des personnes publiques notamment l'Etat belge, de récents arrêts de notre Cour de Cassation ont profondément élargi la compétence de nos tribunaux puisqu'ils l'admettent dès qu'il y a lésion de droits civils d'un particulier (Cassation, 5 novembre 1920 et 16 décembre 1920, *Belgique judiciaire* 1921, pp. 75 et 77).

Il paraît évident que les Etats étrangers auront à subir, en Belgique, le contre-coup de semblable évolution qui laisse du reste absolument intacte leur immunité absolue quant aux mesures de contrainte.

3° Enfin, il semble nécessaire d'admettre dans la pratique du respect de l'immunité des Etats étrangers, une considération que n'imposent sans doute ni notre droit interne ni des textes positifs du Droit des gens, mais qui trouve son fondement dans les principes de courtoisie internationale et d'équité. J'entends parler de la réciprocité.

Il est de jurisprudence internationale que les biens d'un Etat étranger ne peuvent faire l'objet de mesures de contrainte (Voir Merignhac, *Droit International public* I 260; Westlake, *Droit*

(1) Il ne semble pas qu'il y ait lieu de se préoccuper, comme le propose la Cour, du régime qui leur est appliqué dans le pays d'origine. Ce serait évidemment accorder à des lois étrangères une valeur d'exterritorialité qu'elles ne possèdent pas et prêter le flanc à la critique de De Paepe.

International privé, trad. Paul Goulé 1914, p. 320; Nys, *Droit International public* 1912, t. II, p. 345).

L'Etat belge n'a pas hésité, en France, pendant la guerre à se réclamer de cette immunité (Voir notamment Saint-Malo, 4 juillet 1917, Etat belge contre Clot, Clunet 1919, t. 46, p. 479).

Si même la Cour d'Appel de Bruxelles avait eu des préférences théoriques pour une thèse différente, elle aurait trouvé sans doute dans cette attitude du Gouvernement belge une preuve suffisante d'adhésion à une règle de droit international coutumier pour que cette règle soit respectée en Belgique vis-à-vis des Etats étrangers.

H.-A. R.

TABLE DES MATIÈRES

CONTENUES

DANS LE DEUXIÈME VOLUME DE LA TROISIÈME SÉRIE

48e ANNÉE — 1921

N° 1-2

Pages.

ÉTUDES SUR L'ORGANISATION ET L'ŒUVRE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS :

1. *Les débuts de la Société des Nations*, par PAUL HYMANS 5
2. *La Cour de justice internationale*, par MAURICE BOURQUIN . . . 17
3. *La question des Iles d'Aland*, par FERNAND DE VISSCHER 35
4. *La revision du Pacte de la Société des Nations*, par HENRI-A. ROLIN. 57
5. *De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations*, par P. GRUNEBAUM-BALLIN 67
6. *Le rôle de la Société des Nations en matière de communications et de transit*, par JEAN HOSTIE 83

Les traités de paix et les idées courantes en matière d'extradition, par MAURICE TRAVERS 125

Notice nécrologique : Guido Fusinato, par G. DIENA 147

ACTUALITÉS :

1. *Les possibilités en matière de brevet international*, par GEORGES CHABAUD. 151
2. *La Conférence internationale du travail de Gênes* (15 juin-10 juillet 1920), par ERNEST MAHAIM 160

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 170
2. *Revues de langue anglaise* 175
3. *Revues de langue italienne* 177
4. *Revues de langue allemande* 180

Pages.

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 181

N° 3-4

Nationalités et États, par LOUIS LE FUR 193

La Revision du Pacte de la Société des Nations (suite), par HENRI-A. ROLIN. 225

La question des Iles d'Aland (suite), par FERNAND DE VISSCHER 243

La Nationalité d'après les Traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre de 1914-1918, par J.-P. NIBOYET 285

Admission dans la Société des Nations et reconnaissance de jure, par JULES COUCKE 320

Le nouveau traité franco-monégasque, par ROBERT RUZÉ. 330

ACTUALITÉS :

Des effets aux Pays-Bas d'une déclaration de faillite prononcée en Belgique, par PROSPER DE PELSMAEKER 347

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 353
2. *Revues de langue anglaise* 356
3. *Revues néerlandaises* 359
4. *Revues de langue allemande*. 360

INFORMATIONS 362

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 364

N° 5

Nationalités et États (suite), par LOUIS LE FUR 385

Le traité de Sèvres (10 août 1920) *et les principales questions internationales qui s'y rapportent*, par RAPISARDI-MIRABELLI 415

Le règlement de la question de Dantzig, par CHARLES DE LANNOY 436

XXXe Congrès de l'Association de Droit international, par W.-A. RUTGERS. 456

ACTUALITÉS :

La session de Rome de l'Institut de droit international (octobre 1921), par CH. DE VISSCHER 488

L'inauguration du monument élevé à la mémoire de T.-M.-C. Asser, par W. A. R. 492

Pages.

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 494
2. *Revues de langue anglaise* 501

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 503

N° 6

Un droit uniforme sur la nationalité, par A.-E. BLES. 513
Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international, par JEAN HOSTIE 532

ACTUALITÉS :

La convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des Iles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921), par FERNAND DE VISSCHER . . 568

REVUE DES REVUES :

1. *Revues de langue française* 587
2. *Revues de langue anglaise* 590
3. *Revues de langue allemande* 594

NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES 597

DOCUMENTS :

Cour d'appel de Bruxelles : État Portugais contre Sauvage (27 juin 1921) ; Note de M. H. A. R. 608

TABLES DES MATIÈRES 618

TABLE ALPHABÉTIQUE DES NOMS D'AUTEURS [1].

MM.

Arminjon (Pierre). Bibl., p. 181, 364, 511.

Bles (A.-E.). Art., p. 513.

Bourquin (Maurice). Art., p. 17.

Chabaud (Georges). Act., p. 151.

Coucke (Jules) Art., p. 320.

De Lannoy (Charles). Art., p. 436 ; Bibl., p. 189.

De Pelsmaeker (Prosper). Act., p. 347.

De Visscher (Charles). Act., p. 488 ; Rev. des R. p. 170. 175, 353, 356, 359, 360, 495, 501, 587, 590 ; Bibl., p. 185, 186, 187, 188, 366, 368, 372, 373, 381, 507, 510, 603, 604, 605.

De Visscher (Fernand). Art., p. 35, 243 ; Act., p. 568 ; R. des R., p 177, 594 ; Bibl., p. 190, 377, 380, 503, 504, 505, 506, 602.

MM.

Diena (G.). Nécr., p. 147.

Grunebaum-Ballin (P.). Art., p. 67.

Hostie (Jean). Art., p. 83, 532.

Hymans (Paul). Art., p. 5.

Le Fur (Louis). Art., p. 193, 385.

Mahaim (Ernest). Act., p. 160.

Niboyet (J. P.). Art., p. 285.

Rapisardi-Mirabelli (Andréa). Art., p. 415 ; Bibl., p 597.

Rolin (Henri). Bibl., p. 371.

Rolin (Henri-A.). Art., p. 57, 225, 608.

Rutgers (W.-A.). Art., p. 456.

Ruzé (Robert). Art., p. 330.

Travers (Maurice). Art., p. 125.

W. A. R. Act., p. 492.

1) Dans cette table. Art. signifie *Article*; Act., *Actualités*; Nécr., *Nécrologie*; R. des R., *Revue des Revues*; Bibl., *Notices bibliographiques*.

TABLE ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES

CONTENUES DANS LE

DEUXIÈME VOLUME DE LA 3e SÉRIE. — 48e ANNÉE, 1921.

Par LÉON DEVOGEL, Directeur au Ministère des Affaires étrangères.

N. B.— Les noms imprimés en *caractères italiques* en tête des rubriques sont ceux des auteurs d'articles parus dans ce volume. Les noms imprimés en PETITES CAPITALES à la fin des rubriques sont ceux des auteurs soit d'articles de fond, soit d'ouvrages dont il est rendu compte et où est traitée la matière qui fait l'objet de la rubrique. En outre, les notices bibliographiques font ci-après l'objet d'une table spéciale, par noms d'auteur des ouvrages dont il a été rendu compte (1).

A

Pages.

Aaland (Iles). — V. *Aland.*

Accord de Wiesbaden. — Das Wiesbadener Abkommen im Lichte des Friedensvertrags. — Dr. SIMONS (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 719). — R. des R. F. D. V. 596

Actions recevables contre un État étranger. — Règles de l'Institut de droit international 73

Aland (La question des îles d'). — FERNAND DE VISSCHER 35

Id. (La Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'). — Genève, 20 octobre 1921. — FERNAND DE VISSCHER. 568

Allemagne. — V. *Alsace-Lorraine.*

Id. — V. *Dommages.*

Id. — V. *Droit allemand.*

Id. — V. *Lotharingie.*

Alliance — Belligeranza, neutralità e posizioni intermedie. — A. CAVAGLIERI (Rivista di diritto internazionale, 1919-1920, p. 328). — R. des R. F. D. V. 178

Alsace-Lorraine. — Le changement de nationalité des Alsaciens-Lorrains. G. RIPERT (Journal du droit international, 1920, p. 431). — R. des R. CH. D. V. 174

Id. (Le changement de nationalité en) d'après l'origine nationale 300

Id. — Réclamation de la nationalité nouvelle. 312

ABRÉVIATIONS : Bibl. = Notice bibliographique ; R. des R. = Revue des Revues.

Pages.

Alsace-Lorraine. — De la condition actuelle des étrangers et des personnes morales étrangères en Alsace et en Lorraine. — J.-P. Niboyet (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 337). — R. des R. Ch. D. V. 500

Id. — (Les conflits entre la loi française et la loi allemande applicable en) en matière de statut personnel. — Eugène Audinet (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 393). — R. des R. Ch. D. V. 501

Id. — La question d'Occident. Les pays d'entre-deux de 843 à 1921. — L. Leclère. — Bibl. F. D. V. 505

Amérique — V. *Société des Nations.*

Amérique centrale. — The federation of Central America. — Philip Marshall Brown (The American Journal of international law, 1921, p. 255). — R. des R. Ch. D. V. 358

Amphyctionies. — V. *Grèce.*

Appellations d'origine (La protection internationale des). — Les traités de paix de 1919-1920 et les futurs accords commerciaux. — J.-Ch. Leroy (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 183). — R. des R. Ch. D. V. 355

Arbitrage. — Le conflit de limites entre la Colombie et le Vénézuéla et la sentence arbitrale de la Couronne d'Espagne du 16 mars 1891. — P. Fauchille (Revue générale de droit international public, 1920, p. 181). — R. des R. Ch. D. V 172

Id. — « Arbitration » as a term of international law. — T.-W. Balch. — Bibl. F. D. V. 190

Id. — Notice sur le conflit de frontières entre les républiques de Panama et de Costa-Rica. — Chandler P. Anderson (The American Journal of international law, 1921, p. 236). — R. des R. Ch. D. V. 358

Id. — L'indivisibilité de la frontière et le conflit colombo-vénézuélien. — A. Lapradelle et N. Politis (Revue générale de droit international public, 1921, pp. 107-121). — R. des R. F. D. V. 498

Id. — V. *Cour permanente d'arbitrage de la Haye.*

Assemblée de Genève (L') de la Société des Nations. 8

Id. — V. *Société des Nations.*

Asser (T.-M.-C.). — L'inauguration du monument élevé à la mémoire de T.-M.-C. Asser. — W.-A.-R. 492

Association de droit international (XXXe Congrès de l'), sous la présidence d'honneur de S. A. R. le Prince Henri des Pays-Bas. — W.-A. Rutgers 456

Pages.

Assurances. — V. *Droit international privé.*

Avant-projet d'un règlement international sur la nationalité. — A.-E. Bles. 516

B

Bartole. — V. *Statuts.*

Belgique. — Du sort des navires ennemis capturés dans le port d'une Puissance alliée et repris par l'ennemi à la suite d'invasion. — Edouard Clunet (Journal du droit international, 1921, p. 83). — R. des R. Ch. D. V. 354

Id. — V. *Escaut.*

Id. — V. *Faillite.*

Id. — V. *Insaisissabilité.*

Bles (A.-E.). — Un droit uniforme sur la nationalité 513

Bosphore (Régime du) 91

Bourquin (Maurice). — La Cour de justice internationale. 17

Brevet international (Les possibilités en matière de). — Georges Chabaud. 151

Brevets d'invention. — V. *Brevet international.*

Id. — V. *Propriété industrielle, littéraire et artistique.*

Bureau central des brevets d'invention 151

C

Câbles sous-marins. — Submarine cables and international law. — A. Pearce Higgins (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 27). — R. des R. Ch. D. V. 591

Canal de Kiel. 91

Chabaud (Georges). — Les possibilités en matière de brevet international. 151

Chine (La) et la grande guerre européenne au point de vue du droit international. — Nagao Ariga. Préface de Paul Fauchille. — Bibl. Ch. D. V. 188

Clearing Office. — V. *Offices de vérification et de compensation.*

Colombie (Notice sur les rétroactes du traité conclu en 1914 entre les Etats-Unis et la). — James Brown Scott. (The American Journal of international law, 1921, p. 430). — R. des R. Ch. D. V. 502

Id. — V. *Arbitrage.*

Commission consultative des communications de la Société des Nations. 100

Commission du régime des eaux du bassin du Danube 91

Communications (Le rôle de la Société des nations en matière de) et de transit. — Jean Hostie 83

Pages.

Communications.— Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international. — Jean Hostie. 532

Id. — V. *Conférence de Barcelone.*

Compétence internationale. — Su alcune questioni circa la competenza internazionale. — G. Salvioli (Rivista di diritto internazionale, 1919-1920, p. 363). — R. des R. F. D. V. 180

Concours Visser (Sujet du). 362

Conférence de Barcelone. — Die internationale Verkehrskonferenz in Barcelona. — Dr. Kraus (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 451). — R. des R. F. D. V. 596

Conférence de la paix. — A history of the Peace Conference of Paris. Vol. I, II et III. — H.-W.-V. Temperley. — Bibl. V. . . 370

Conférence internationale du travail (La) de Gênes : 15 juin-10 juillet 1920. — Ernest Mahaim. 160

Conflits de limites. — V. *Arbitrage.*

Congrès de droit international (Récents) de la Haye, de Rome et de Berlin. — Internationale und nationale Arbeit am Völkerrecht. — Dr. Niemeyer (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 783). — R. des R. F. D. V. 596

Id. — *Association de droit international.*

Conseil de la Société des Nations (Recrutement du) 229

Constitution fédérale. — V. *Amérique centrale.*

Convention (La) relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1920). — Fernand De Visscher. 568

Convention Rhénane de Mannheim du 17 octobre 1868. — V. *Rhin.*

Conventions de La Haye (Les) de 1902 et 1905 sur le droit international privé. — Recueil de législation et de jurisprudence. — J. Kosters et F. Bellemans. — Bibl. Ch. D. V. . . . 368

Costa-Rica. V. *Arbitrage.*

Coucke (Jules). — Admission dans la Société des nations et reconnaissance *de jure.* 320

Coupables (Extradition des personnes) d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre 139

Id. — Observations sur les acquittements prononcés par la Cour de Leipzig en faveur des criminels de guerre couverts par des ordres supérieurs. — G.-A. Finch (The American Journal of international law, 1921, p. 440). — R. des R. Ch. D. V. . . 502

Id. — Leges inter arma. — Dr. Mendelssohn-Bartholdy (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 441). — R. des R. F. D. V. . . 594

Id. — Die Leipziger Prozesse und die « Gegenrechnung ». — Dr. Müller (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 505). — R. des R. F. D. V. 594

Cour de justice fédérale suisse. — V. *Suisse.*

Pages

Cour des prises internationale. — The international Prize Court. — Analyse du rapport de C.-J. Columbos au XXXe Congrès de l'International Law Association. 460

Cour permanente d'arbitrage de La Haye (Texte des décisions rendues les 2 et 4 septembre 1920 par la) concernant les réclamations formulées contre le Gouvernement portugais par la France, la Grande-Bretagne et l'Espagne. — (The American Journal of international law, 1921, p. 99). — R. des R. Ch. D. V. . . 176

Cour permanente de justice internationale 11

Id. (La). — Maurice Bourquin 17

Id. — The constitution of an international court of justice. — Elihu Root (The American Journal of international law, 1921, p. 1). — R. des R. Ch. D. V. 175

Id. — Notice. — James Brown Scott (The American Journal of international law, 1921). — R. des R. Ch. D. V. . . 359

Id. — The world Court of Justice. — Analyse du rapport de William Latey au XXXe Congrès de l'International Law Association 465

Id. — Résolution de l'Institut de droit international (octobre 1921). 490

Id (L'organisation de la). — Jean Morellet. — Bibl. F. D. V 503

Id. — The jurisdiction of the Permanent Court of international justice. — Sir H. Erle Richards (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 1). — R. des R. Ch. D. V. 590

Id. — The Permanent Court of international justice and compulsory jurisdiction. — Dr. B.-C.-J. Loder (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 6). — R. des R. Ch. D. V. 590

Cours de prises (De la nature du droit appliqué par les). — Charles De Visscher (Revue générale de droit international public, 1920, p. 29). — R. des R. Ch. D. V. 170

Id. — Cargoes in the Prize Courts of Great-Britain, France, Italy and Germany. — C.-J. Colombos (The Journal of the Society of comparative legislation and international law, octobre 1921, p. 286). — R. des R. Ch. D. V. . 593

Criminels de guerre. — V. *Coupables.*

D

Dantzig 91, 92

Id. (Die Rechtspflege in der freien Stadt). — Dr. Blumke (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 34). R. des R. 180

Id. (Le règlement de la question de). — Charles De Lannoy . . . 436

Id. (Le statut international de). — C. Piccioni (Revue générale de droit public, 1921, pp. 84-106). — R. des R. F. D. V. 497

Pages.

Danube (Commission du régime des eaux du bassin du). 91

Id. — Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international. — JEAN HOSTIE. 541

Dardanelles (Régime des). 91

De Lannoy (*Charles*). — Le règlement de la question de Dantzig. 436

Dénaturalisation 530

Dénonciation des traités. — The Jones Act and the denunciation of treaties. — JESSE S. REEVES (The American Journal of international law, 1921, p. 33). — R. des R. CH. D. V. 175

Id. — The refusal of the President to give notice of termination of certain treaty provisions under the Jones Act. — HOWARD THAYER KINGSBURY (The American Journal of international law, 1921, p. 39). — R. des R. CH. D. V. 176

De Pelsmaeker (*P*). — Des effets aux Pays-Bas d'une déclaration de faillite prononcée en Belgique 347

De Visscher (*Charles*). — La session de Rome de l'Institut de droit international (octobre 1921) 488

De Visscher (*Fernand*). — La question des îles d'Aland 35

Id. — La Convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921). . . . 568

Devogel (*Léon*). — Traduction : V. *Rapisardi-Mirabelli*.

Diena (*G.*). — Notice nécrologique de Guido Fusinato 147

Divorce. — Un conflit de lois nouveau. L'exclusion des divorces entraîne t-elle l'interdiction d'épouser des étrangers divorcés? — J. CHAMPCOMMUNAL (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 41). — R. des R. CH. D. V. 173

Id. (Les rapports franco-suisses relatifs à la compétence des tribunaux respectifs en matière de questions d'état et spécialement de) et de séparation de corps. — CAMILLE JORDAN (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 356). — R. des R. CH. D. V. 500

Doctrine de Monroe. — The Monroe doctrine exception in the League of Nations Covenant. — Analyse d'un rapport de CHARLES B. ELLIOT au XXXe Congrès de l'International Law Association 458

Domicile commercial. — V. *Prise maritime*.

Dominions (Les) et la Société des Nations 227

Dommages (La responsabilité du Gouvernement allemand pour) subis en Allemagne, au cours de la guerre, par les biens français d'après les décisions du tribunal arbitral mixte franco-allemand. — JACQUES LYON (Journal du droit international, 1921, p. 400). — R. des R. CH. D. V. 589

Pages.

Doubles impositions. — Internationales Finanzrecht. — THÉODORE NIEMEYER (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 49). — R. des R. CH. D. V. 361

Id. — Double taxation in the British and Dutch income tax acts. — Rapport de J.-PH. SUYLING au XXXe Congrès de l'Internationale Law Association 486

Droit allemand — Ausländisches Recht und Sittenwidrigkeit des Vertrages; zwischenstaatliches Recht im Versicherungsverkehr. — Dr. EUGEN JOSEF (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 27). — R. des R. CH. D. V. 360

Id. — V. *Alsace-Lorraine.*

Droit commercial international. — International Court of appeal in civil matters. — Analyse du rapport de W. ROOSEGAARDE BISSCHOP au XXXe Congrès de l'International Law Association 462

Id. — Le traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés. Commentaire des dispositions de la partie X du traité de Versailles. — GILBERT GIDEL et H.-E. BARRAULT. Préface de PIERRE JAUDON. — Bibl. CH. D. V. 510

Id. — V. *Appellations d'origine.*

Id. — V. *Sociétés.*

Id. — V. *Sujets ennemis.*

Id. — V. *Vente des choses.*

Droit de guerre. — Personnes coupables d'actes contraires aux lois et coutumes de la guerre 139

Id. — Belligeranza, neutralità e posizioni giuridiche intermedie. — A. CAVAGLIERI (Rivista di diritto internazionale, 1919-1920, p. 328). — R. des R. F. D. V. 178

Id. (La doctrine scolastique du). — A. VANDERPOL. — Bibl. . 192

Id. — Letters to « The Times » upon war and neutrality (1881-1920) with some commentary. 3e édition — Sir THOMAS ERSKINE HOLLAND. — Bibl. CH. D. V. 372

Id. — Traité de droit international public. 8e édition refondue du manuel de HENRY BONFILS. T. II: guerre et neutralité. — PAUL FAUCHILLE. — Bibl. CH. DE VISSCHER. 373

Id. — Combattants et non-combattants. — Analyse des rapports de Sir GRAHAM BOWER et ARTHUR — K. KUHN au XXXe Congrès de l'International Law Association 467

Id. — Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des sujets ennemis dans la guerre de 1914-1918. — E. AUDINET (Revue générale de droit international public, 1920, nos 5-6 et 1921, nos 1-2, pp. 289-357). — R. des R. F. D. V. 494

Id. — Le droit moderne de la guerre. Les principes. Les conventions. Les usages et les abus. — ALBÉRIC ROLIN. — Bibl. CH. DE VISSCHER. 507

Pages.

Droit de guerre — V. *Chine.*

Id. — V. *Traités.*

Droit de guerre maritime. — Du sort des navires ennemis capturés dans le port d'une Puissance alliée et repris par l'ennemi à la suite d'invasion. — EDOUARD CLUNET (Journal du droit international, 1921, p. 83). — R. des R. CH. D. V. 354

Id. — V. *Câbles sous-marins.*

Id. — V. *Prise maritime.*

Droit de prise. — Mens rea in Prize Law. (Transactions of the Grotius Society, t. VI, p. 99). — Sir HENRY DUKE. — Bibl. 188

Id. — V. *Cour des prises internationale.*

Id. — V. *Cours de prises.*

Id. — V. *Droit de guerre maritime.*

Id. — V. *Prise maritime.*

Droit des étrangers. — V. *Alsace-Lorraine.*

Id. — V. *Suisse.*

Droit des gens. — V. *Droit international public.*

Id. — V. *Guerre de 1914-1918.*

Droit des neutres. — V. *Droit de guerre.*

Droit fiscal international. — Internationales Finanzrecht. — THÉODORE NIEMEYER (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 49). — R. des R. CH. D. V. 361

Droit fluvial international. — V. *Fleuves internationaux.*

Id. — V. *Danube.*

Id. — V. *Rhin.*

Droit français. — V. *Alsace-Lorraine.*

Droit international ouvrier. — La Conférence internationale du travail de Gênes: 15 juin-10 juillet 1920. — ERNEST MAHAIM 160

Id. — La Cour permanente de justice internationale et les affaires concernant le travail. — Analyse du rapport de Mlle SOPHY SANGER au XXXe Congrès de l'International Law Association 463

Droit international privé. — De l'utilité d'une juridiction pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations.— P. GRUNEBAUM-BALLIN 67

Id. — Sull'interpretazione del diritto internazionale privato. Studi di teoria generale. (Théorie de la qualification et du renvoi). — C. GHERARDINI (Rivista di diritto internazionale, 1919-1920, p. 289). — R. des R. F. D. V. 177

Id. — Ausländisches Recht und Sittenwidrigkeit des Vertrages; zwischen staatliches Recht im Versicherungsverkehr. — Dr. EUGEN JOSEF (Niemeyers Zeitschrift für internationalse Recht, 1921, p. 27). — R. des R. CH. D. V. 360

Pages.

Droit international privé. (Les Conventions de la Haye de 1902 et 1905 sur le). — Recueil de législation et de jurisprudence. — J. Kosters et F. Bellemans. — Bibl. Ch. D. V. 368

Id. (L'avenir du). — Analyse d'un discours de Jitta au XXXe Congrès de l'Imternational Law association. 456

Id. — Le traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés. Commentaire des dispositions de la partie X du traité de Versailles. — Gilbert Gidel et H.-E. Barrault. Préface de Pierre Jaudon. — Bibl. Ch. D. V. 510

Id. — Etat portugais contre Sauvage. Traité de Versailles (§ 8 de l'annexe III à l'art. 244). Navire d'Etat. Insaisissabilité des biens appartenant à un Etat étranger ou affectés par lui à un service public. — H.-A. R. 608

Id. — V. *Compétence internationale.*

Id. — V. *Divorce.*

Id. — V. *Faillite.*

Id. — V. *Fraude à la loi.*

Id. — V. *Mariage.*

Id. — V. *Nationalité.*

Droit international public. — Nationalité et Etats. — Louis Le Fur. . . 193

Id. (Traité de). — Paul Fauchille. Huitième édition refondue du manuel de Henry Bonfils. T. II : guerre et neutralité. — Bibl. Ch. de Visscher. 373

Id. — The status of the individual in international law. — Analyse des rapports de G.-M.-W. Jellinghaus et R.-S. Fraser au XXXe Congrès de l'International Law Association 468

Id. — International society and international law. — Jesse-S. Reeves (The American Journal of international law, 1921, p. 361). — R. des R. Ch. D. V. 501

Id. — V. *Aland.*

Id. — V. *Arbitrage.*

Id. — V. *Chine.*

Id. — V. *Droit de guerre.*

Id. — V. *Droit de guerre maritime.*

Id. — V. *Égalité des États.*

Id. — V. *Guerre de 1914-1918.*

Id. — V. *Nationalite.*

Id. — V. *Reconnaissance.*

Droit maritime international. — Règles élaborées par le Maritime Law Committee, section de la International Law Association au XXXe Congrès de cette Association, au sujet de la responsabilité des armateurs et concernant les connaissements. Texte anglais. . . 471

Droit maritime international public. — V. *Cours de prises.*

Pages.

Droit pénal international (Le) et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre. — M. Travers. — Bibl. Pierre Arminjon. 181, 364, 511

Id. — V. *Extradition.*

Droit public. — V. *Nationalité.*

Droit romain. — Aperçu historique sommaire. — G. Cornil — Bibl. Fernand De Visscher. 506

Droit d'auteur. — V. *Propriété industrielle, littéraire et artistique.*

Droits de gage prétendus sur la cargaison d'un navire ennemi par des sujets neutres. — Cargoes in the Prize Courts of Great-Britain, France, Italy and Germany. — C.-J. Colombos (The Journal of the Society of comparative legislation and international law, octobre 1921, p. 286). — R. des R. Ch. D. V. 593

Dumoulin. — V. *Statuts.*

E

Egalité des Etats. — The equality of States in international law. — Edwin de Witt Dickinson. — Bibl. F. D. V. 377

Empire ottoman (Extradition des coupables de massacres dans l') 144

Encyclopédie du droit. — Recht und Rechtsverwirklichung. Probleme der Gesetzgebung und der Rechtsphilosophie. — Eugen Huber. — Bibl. Henri Rolin.. 371

Enfant illégitime (Nationalité de l'). 525

Enfant trouvé (Nationalité de l') 525

Enseignement du droit. — V. *Université de droit international.*

Escaut (Le nouveau régime de l') d'après le projet de traité hollando-belge. — Maurice Bourquin (Revue générale de droit international public, 1920, p. 5).— R. des R. Ch. D. V. 170

Espagne. — V. *Arbitrage.*

Esthonie. — Esthonia and the League of Nations (Transactions of the Grotius Society, t. VI, p. 35). — A. Pijp. — Bibl. 187

État. — Nationalité et États. — Louis Le Fur 193, 385

État obligé 344

États (Naissance et transformations des) 52

États-Unis (Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux). — Ed. Lambert. — Bibl. F. D. V. 504

Id. — V. *Colombie.*

Id. — V. *Dénonciation des traités.*

Id. — V. *Impérialisme américain.*

Id. — V. *Société des Nations.*

Pages.

Étrangers — V. *Alsace-Lorraine.*

Id. — V. *Suisse.*

Eupen-Malmédy (Die Rechtspflege in). — NELZ (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 106). — R. des R. 180

Exécution des jugements étrangers. — V. *Jugements étrangers.*

Extradition (Les traités de paix et les idées courantes en matière d'). — MAURICE TRAVERS 125

Id. (Le traité type d'). — MAURICE TRAVERS (Journal du droit international, 1921, p. 54). — R. des R. CH. D. V. 353

F

Faillite (Des effets aux Pays-Bas d'une déclaration de) prononcée en Belgique. — P. DE PELSMAEKER 347

Fédéralisme 403

Id. — V. *Amérique centrale.*

Femme mariée (Nationalité de la). 517

Finlande — L'évolution du droit public finlandais de 1869 à 1919. — Baron R.-A. WREDE (Bulletin de la Société de législation comparée, janvier-mars 1921, p. 97). — R des R. CH. D. V. 356

Id. — V. *Aland.*

Fleuves internationaux. — International rivers (Handbook prepared under the direction of the historical section of the Foreign office, n° 149). — G. KAECKENBEECK. — Bibl. CH. D. V. 188

Id. — Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international. — JEAN HOSTIE. 532

Id. — V. *Conférence de Barcelone.*

France. — Le nouveau traité franco-monégasque. — ROBERT RUZÉ. . . . 330

Id. — V. *Alsace-Lorraine.*

Id. — V. *Divorce.*

Id. — V. *Dommages.*

Id. — V. *Lotharingie.*

Id. — V. *Savoie.*

Id. — V. *Société des Nations.*

Fraude à la loi (La) en droit international privé. — P. ARMINJON (Journal du droit international, 1920, p. 409 ; 1921, p. 174 et 419). — R. des R. CH. D. V. 174, 353, 589

Frontière (Indivisibilité de la). — V. *Arbitrage.*

Fusinato (**Guido**). — Notice nécrologique. — G. DIENA 147

G

Pages.

Grèce (Associations entre États de l'ancienne). — Greek interstate associations and the League of Nations. — A.-E.-R. Boak (The American Journal of international law, 1921, p. 375). — R. des R. Ch. D. V. 502

Id. — La situation internationale de la Grèce (1821-1917). Recueil de documents choisis et édités avec une introduction historique et dogmatique. — Karl Strupp. — Bibl. Andrea Rapisardi-Mirabelli. Trad. de l'italien, sur manuscrit, par Léon Devogel. 597

Grotius Society (Transactions of the). — Volume VI. Problems of peace and war. — Bibl. 187

Grunebaum-Ballin (*P.*). — De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des Nations. 67

Guerre de 1914-1918 (La nationalité d'après les traités de paix qui ont mis fin à la Grande). — J.-P. Niboyet 285

Id. (Le droit des gens et la). — A. Mérignhac et E. Lémonon. Préface de Léon Bourgeois. — Bibl. Ch. D. V. 381

Id. — V. *Chine.*

Id. — V. *Sujets ennemis.*

Guillaume II (Extradition de) 126

H

Haute-Silésie. — Oberschlesien im juristischen Lichte. — Dr. Kraus (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 650). — R. des R. F. D. V. 594

Id. — Die deutsche Rechtsverwahrung gegen die oberschlesische Entscheidung und ihre rechtliche Bedeutung. — Dr. Kraus (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 773). — R. des R. F. D. V. 595

Heimatlosat (Dispositions contre le) 317

Helgoland. — Können die Helgoländer noch Sonderrechte aus dem deutsch-englischen Abtretungsvertrage von 1890 herleiten. — Dr. Schatzel (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 41). — R. des R. Ch. D. V. 361

Histoire du droit. — Outlines of historical jurisprudence. T. I : Introduction ; tribal law. — Sir Paul Vinogradoff — Bibl. F. D. V. 602

Hollande. — V. *Escaut.*

Id. — V. *Faillite.*

Hostie (*Jean*). — Le rôle de la Société des nations en matière de communications et de transit 83

Pages.

Hostie (*Jean*).— Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international 532

Hymans (*Paul*). — Les débuts de la Société des nations 5

I

Immunité de bâtiments publics. — Judicial recognition of States and Governments and the immunity of public ships. — ARNOLD-D. MCNAIR (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 57). — R. des R. CH. D. V. 592

Id. — V. *Insaisissabilité.*

Immunité parlementaire (De l') dans les rapports internationaux. — H. FORT-DUMANOIR (Journal du droit international, 1921, p. 413). — R. des R. CH. D. V. 589

Immunités diplomatiques des fonctionnaires de la Société des nations . . . 69

Impérialisme américain. — The nature of American territorial expansion. — PITMAN B. POTTER (The American Journal of international law, 1921, p. 189). — R. des R. CH. D. V. 357

Insaisissabilité des biens appartenant à un État étranger ou affectés par lui à un service public. — État portugais contre Sauvage. — H.-A. R. 608

Id. — V. *Immunité de bâtiments publics.*

Institut de droit international. — Programme de la session de Rome (1921). 362

Id. (La session de Rome de l'). — Octobre 1921. — CHARLES DE VISSCHER 488

International Law Association. — XXXe Congrès de l'Association de droit international, sous la présidence d'honneur de S. A. R. le Prince Henri des Pays-Bas. — W.-A. RUTGERS 456

Intervention. — (Droit d'). 408

J

Jones Act. — V. *Dénonciation des traités.*

Jugements étrangers (Exécution des). — La reconnaissance des effets de jugements étrangers. — Rapport par J. KOSTERS et J.-PH. SUYLING au XXXe Congrès de l'International Law Association 482

Juridiction obligatoire 28, 489

Juridiction spéciale (De l'utilité d'une) pour le règlement des litiges intéressant les services de la Société des nations. — P. GRUNEBAUM-BALLIN 67

K

Kiel (Canal de). 91

L

Pages.

Lannoy (Charles de). — V. *De Lannoy.*

Le Fur (Louis). — Nationalité et États 193, 385

Législation internationale du travail. — La Conférence internationale du travail de Gênes : 15 juin-10 juillet 1920. — Ernest Mahaim. 160

Id. — Labour as an international problem. A series of essays comprising a short history of the international labour organisation and a review of general industrial problems. — Edited by E.-John Solano. — Bibl. C.-D.-L. 189

Législation sociale. — V. *États-Unis.*

Id. V. *Législation internationale du travail.*

Lotharingie. — La question d'Occident. Les pays d'entre-deux de 843 à 1921. — L. Leclère. — Bibl. F. D. V. 505

M

Mahaim (Ernest). — La Conférence internationale du travail de Gênes (15 juin-10 juillet) 160

Maison de commerce (La) dans le sens de la pratique anglo-saxonne. — Enemy goods and house of trade. — Thomas Baty (The American Journal of international law, 1921, p. 198, 384).— R. des R. Ch. D. V. 357, 502

Malmédy. — V. *Eupen-Malmédy.*

Mandats. — Mandated territories : Palestine and Mesopotamia (Iraq). — Norman Bentwich (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 48). — R. des R. Ch. D. V. 591

Id. — Protectorates and mandates. — T. Baty (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 109). — R. des R. Ch. D. V. 593

Mariage (Le) purement religieux célébré dans la chapelle d'une ambassade ou légation étrangère. — (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 161). — R. des R. Ch. D. V. 354

Marins (Travail des). — La Conférence internationale du travail de Gênes : 15 juin-10 juillet 1920. — Ernest Mahaim. 160

Memel (Die Rechtspflege in). — Lutterloh (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 108). — R. des R. 180

Mésopotamie. — V. *Mandats.*

Minorités nationales (La protection des). — Analyse du rapport de Paul de Auer au XXXe Congrès de l'International Law Association . 463

Monaco. — Le nouveau traité franco-monégasque. — Robert Ruzé. . . . 330

Monroe. — V. *Doctrine de Monroe.*

Pages.

Morale publique. — Ausländisches Recht und Sittenwidrigkeit des Vertrages; zwischenstaatliches Recht im Versicherungsverkehr. — Dr Eugen Josef (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 27). — R. des R. Ch. D. V. 360

N

Nationalité (Les questions de) dans les traités de paix de 1919-1920. — Julien Pillaut (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 1). — R. des R. Ch. D. V. . . . 173

Id. (Dans quelle mesure la) est-elle une matière de droit public? — H.-E. Barrault (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 147). — R. des R. Ch. D. V. . . 173

Id. (Le changement de) des Alsaciens-Lorrains. — G. Ripert (Journal du droit international, 1920, p. 431). — R. des R. Ch. D. V. . 174

Id. et États. — *Louis Le Fur.* 193, 385

Id. (La) d'après les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre de 1914-1918. — J.-P. Niboyet 285

Id. — La situation juridique des étrangers en Suisse. — Sauser-Hall (Bulletin de la Société de législation comparée, janvier-mars 1921). — R. des R. Ch. D. V. 355

Id. (Un droit uniforme sur la). — A.-E. Bles. 513

Id. (Les changements de) résultant des récents traités de paix. — E. Audinet (Journal du droit international, 1921, nos 3-4, p. 377). — R. des R. Ch. D. V. 588

Id. — The plebiscite, nationality and the State in international affairs. D.-P. Heatley (The Journal of the Society of comparative legislation and international law, octobre 1921, p. 258). — R. des R. Ch. D. V. 593

Id. — V. *Heimatlosat.*

Id. — V. *Minorités nationales.*

Id. — V. *Sociétés.*

Naturalisation 520, 526

Id. — V. *Nationalité.*

Navigation aérienne 94

Nécrologie. — V. *Fusinato.*

Neutralisation (La Convention relative à la non-fortification et à la) des îles d'Aland (Genève, 20 octobre 1921). — Fernand De Visscher . . 568

Neutralité. — Belligeranza, neutralità e posizioni giuridiche intermedie. — A. Cavaglieri (Rivista di diritto internazionale, 1919-1920, p. 328). — R. des R. F. D. V. 178

Id. — V. *Droit de guerre.*

Id. — V. *Suisse.*

Pages.

Niboyet (*J.-P.*). — La nationalité d'après les traités de paix qui ont mis fin à la grande guerre de 1914-1918 285

O

Offices de vérification et de compensation. — The constitution and organisation of the Clearing Office : Enemy debts. — A.-H. Charteris (The Journal of comparative legislation and international law, 1921, p. 31). — R. des R. Ch. D. V. 176

Organisation judiciaire. — Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis. — Ed. Lambert. — Bibl. F. D. V. 504

Id. dans les anciens territoires allemands. — V. *Procédure.*

P

Pacifisme. — V. *Société des Nations.*

Id. — V. *Vie internationale.*

Pacte de la Société des Nations (La revision du). — Henri-A. Rolin . 57, 225

Id. (Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres États avant le). — Charles Dupuis. — Bibl. Ch. D. V. 602

Id. — Die Satzung des Völkerbundes. — Kommentiert von Walter Schücking und Hans Wehberg. — Bibl. Charles De Visscher. 605

Palestine. — V. *Mandats.*

Panama. — V. *Arbitrage.*

Pays-Bas. — V. *Escaut.*

Id. — V. *Faillite.*

Philosophie du droit. — Recht und Rechtsverwirklichung. Probleme der Gesetzgebung und der Rechtsphilosophie. — Eugen Huber. — Bibl. Henri Rolin 371

Plébiscite. — Plebiscites and the League of Nations Covenant (Transactions of the Grotius Society, t. vi, p. 45). — Paul de Auer. — Bibl. . 187

Id. — A monograph of plebiscites, with a collection of official documents. — Sarah Wambaugh; under the supervision of James Brown Scott. — Bibl. F. D. V. 380

Id. — The plebiscite, nationality and the State in international affairs. — D.-P. Heatley (The Journal of the Society of comparative legislation and international law, octobre 1921, p. 258). — R. des R. Ch. D. V. 593

Pages.

Pologne (La restauration de la) et la diplomatie européenne. — J. Blociszewski (Revue générale de droit international public, 1921, p. 5). — R. des R. F. D. V. 496

Id. — V. *Dantzig.*

Ports francs. — V. *Smyrne.*

Id. — V. *Trébizonde.*

Portugal. — État portugais contre Sauvage. Traité de Versailles (§ 8 de l'annexe III à l'art. 244). Navire d'État. Insaisissabilité des biens appartenant à un État étranger ou affectés par lui à un service public. — H.-A. R. 608

Id. — *Cour permanente d'arbitrage de la Haye.*

Prise maritime (Domicile en matière de). — Enemy goods and house of trade. — Thomas Baty (The American Journal of international law, 1921, p. 198 et 384). — R. des R. Ch. D. V. 357, 502

Prises. — V. *Cour des prises internationale.*

Id. — V. *Cours de prises.*

Prisonniers de guerre (Discussion des règles concernant le traitement des) au XXXe Congrès de l'International Law Association 476

Procédure. — Recht und Rechtsgang in den abgetretenen und besetzten Gebieten (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 31). — R. des R. . 180

Propriété industrielle. — V. *Brevet international.*

Propriété industrielle, littéraire et artistique (La) et les traités de paix. — G. Chabaud. Préface de A. Pillet. — Bibl. Ch. D. V. 186

Protectorats. — Protectorates and mandates. — T. Baty (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 109). — R. des R. Ch. D. V. 593

Q

Qualification (Théorie de la). — V. *Droit international privé.*

Question d'Orient. — V. *Traité de Sèvres.*

R

Rapisardi-Mirabelli (*Andrea*). — Le traité de Sèvres (10 août 1920) et les princi- pales questions internationales qui s'y rapportent. — Traduit de l'italien, sur manuscrit, par Léon Devogel 415

Reconnaissance (Admission dans la Société des Nations et de jure).— Jules Coucke 320

Id. — Judicial recognition of States and Governments and the immunity of public ships. — Arnold-D. McNair (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 57). — R. des R.Ch. D. V. 592

Pages.

Règlement international sur la nationalité (Avant-projet d'un). — A.-E. Bles 516

Renvoi (Théorie du). — V. *Droit international privé.*

Réparations. — V. *Accord de Wiesbaden.*

Rhin — Rechtliche Widersprüche zwischen dem Versailles Friedensvertrag und der Mannheimer Rheinacte von 1868. — R. Hennig (Niemeyers Zeitschrift für internationales Recht, 1921, p. 20). — R. des R. Ch. D.V 360

Id. — Freedom of navigation on the Rhine. — Eugène Borel (The British Year Book of international law, 1921-1922). — R. des R. Ch. D. V.. 592

Id. — V. *Tranports rhénans.*

Rolin (*Henri-A.*). — La revision du Pacte de la Société des Nations . . 57, 225

Id. — (Etat portugais contre Sauvage. Traité de Versailles (§ 8 de l'annexe III à l'art. 244). Navire d'Etat. Insaisissabilité des biens appartenant à un Etat étranger ou affectés par lui à un service public 608

Russie. — V. *Aland.*

Rutgers (*W.-A.*). — XXXe Congrès de l'Association de droit international (International Law Association), sous la présidence d'honneur de S. A .R. le Prince Henri des Pays-Bas. 456

Ruzé (*Robert*). — Le nouveau traité franco-monégasque. 330

S

Saisie de navires. — V. *Insaisissabilité.*

Sanctions prises par les Puissances alliées à l'égard de l'Allemagne. — Inwieweit entsprechen die sog. Sanktionen dem Versailles Vertrag und dem Völkerrecht? — Dr. Meurer (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 658). — R. des R. F. D. V. 595

Sanction du droit international. — La sanction du droit des gens. — A. Callier (Journal du droit international, 1920, p. 891). — R. des R. Ch. D. V. 175

Savoie (Le traité de Versailles et la neutralité de la). — A. Rougier (Revue générale de droit international public, 1920, p. 40). — R. des R. Ch. D. V. 171

Schleswig (Die Rechtspflege in Nord-). — Dr. Menzel (Deutsche Juristen-Zeitung, 1921, p. 168). — R. des R. 180

Scolastique (La doctrine) du droit de guerre. — A. Vanderpol. — Bibl. . . 192

Section des communications et du transit de la Société des nations. . . 106

Séparation de corps. — V. *Divorce.*

Pages.

Servitudes internationales. 249

Silésie. V. *Haute-Silésie*.

Smyrne (Port franc de) 91

Société allemande pour le droit des gens. — V. *Congrès de droit international*.

Société des Nations (Les débuts de la). — PAUL HYMANS 5

Id. (La revision du Pacte de la). — HENRI-A. ROLIN . . 57, 225

Id. (De l'utilité d'une juridiction spéciale pour le règlement des litiges intéressant les services de la). — P. GRUNEBAUM-BALLIN 67

Id. (Le rôle de la) en matière de communications et de transit. — JEAN HOSTIE. 83

Id. (La neutralité de la Suisse au sein de la). — EUGÈNE BOREL (Revue générale de droit international public, 1920, p. 153). — R. des R. CH. D. V. 171

Id. — America and the League of Nations. — GEORGE WHARTON PEPPER (The Journal of comparative legislation and international law, 1921, p. 21). — R. des R CH. D. V. 176

Id. (La). — Conférences faites à MM. les Officiers du centre des hautes études militaires de l'Ecole supérieure de guerre et de l'Ecole supérieure de marine. — F. LARNAUDE. — Bibl. CH. D, V. 185

Id. — The League of Nations starts. An outline by its organisers. — Bibl. 190

Id. (Admission dans la) et reconnaissance *de jure*. — JULES COUCKE 320

Id. (L'admission des nouveaux membres de la) par l'Assemblée de Genève. — G. SCELLE (Revue générale de droit international public, 1921, p. 138). — Bibl. F. D. V. 499

Id. — Greek interstate associations and the League of Nations. — A.-E.-R. BOAK (The American Journal of international law, 1921, p. 375). — R. des R. CH. D. V. 502

Id. (La première assemblée de la) : Novembre-décembre 1920. — ANTOINE ROUGIER (Revue générale de droit international public, 1921, nos 3-4). — R. des R. CH. D. V. 587

Id. — (Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la). — CHARLES DUPUIS. — Bibl. CH. D. V. 602

Id. (La) et la France. — RENÉ BRUNET. — Bibl. CH. D. V. . . 604

Id. — Die Satzung des Völkerbundes. — Kommentiert von WALTER SCHUCKING und HANS WEHBERG. — Bibl. CHARLES DE VISSCHER 605

Id. — V. *Aland*. 29

Pages.

Sociétés (La nationalité des). — André Pepy. — Bibl. Ch. De Visscher. . 366

Id. (Id.) — Etude de jurisprudence et de législation comparées. — Marcel-Edouard Cuq. — Bibl. Ch. De Visscher 366

Souveraineté (Abus du dogme de la). — Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations. — Charles Dupuis. — Bibl. Ch. D. V. 602

Statuts (La théorie des) d'après Bartole et Dumoulin. — F. Surville (Journal du droit international, 1921, p. 5). — R. des R. Ch. D. V. . . 353

Suède. — V. *Aland.*

Suisse (La neutralité de la) au sein de la Société des Nations. — Eugène Borel (Revue générale de droit international public, 1920, p. 153). — R. des R. Ch. D. V. 171

Id. (La situation juridique des étrangers en). — Sauser-Hall (Bulletin de la société de législation comparée, janvier-mars 1921). — R. des R. Ch. D. V. 355

Id. — The administration of justice in the Swiss federal court in intercantonal disputes. — Dietrich Schindler (The American Journal of international law, 1921, p. 149). — R. des R. Ch. D. V. . . 357

Id. — V. *Divorce.*

Id. — *V. Savoie.*

Sujets ennemis (Des restrictions apportées aux droits patrimoniaux des) dans la guerre de 1914-1918. — E. Audinet. (Revue générale de droit international public, 1920, nos 5-6, p. 289). — R. des R. F. D. V. 494

Id. — *Droit commercial international.*

T

Territoires allemands (Anciens). — V. *Procedure.*

Traité de Sèvres (Le) du 10 août 1920 et les principales questions internationales qui s'y rattachent. — Andrea Rapisardi-Mirabelli. Traduit de l'italien, sur manuscrit, par Léon Devogel. . . . 415

Traité de Versailles. — A history of the Peace Conference of Paris, vol. II. — H.-W.-V. Temperley. — Bibl. V. 370

Id. (Le traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés. Commentaire des dispositions de la partie X du). — Gilbert Gidel et H.-E. Barrault. Préface de Pierre Jaudon. — Bibl. Ch. D. V. 510

Id. — V. *Accord de Wiesbaden.*

Id. — V. *Rhin.*

Id. — V. *Sanctions.*

Id. — V. *Savoie.*

Pages.

Traité franco-monégasque (Texte du) du 17 juillet 1918 344

Traité hollando-belge (Le nouveau régime de l'Escaut d'après le projet de). — MAURICE BOURQUIN (Revue générale de droit international public, 1920, p. 5). — R. des R. CH. D. V. 170

Traités. — The effect of war on treaties. — Sir CECIL-J.-B. HURST (The British Year Book of international law, 1921-1922, p. 38). — R. des R. CH. D. V. 591

Id. — V. *Dénonciation des traités.*

Traités de paix (La nationalité d'après les) qui ont mis fin à la grande guerre de 1914-1918. — J.-P. NIBOYET 285

Id. (Les changements de nationalité résultant des récents). — E. AUDINET (Journal du droit international, 1921, nos 3-4, p. 377). — R. des R. CH. D. V. 588

Id. — V. *Nationalité.*

Id. — V. *Propriété industrielle, littéraire et artistique.*

Transit (Le rôle de la Société des Nations en matière de communications et de). — JEAN HOSTIE 83

Transports rhénans (Les) et les conflits de lois. — J.-P. NIBOYET (Revue de droit international privé et de droit pénal international, 1921, p. 205). — R. des R. CH. D. V. 355

Travers (Maurice), — Les traités de paix et les idées courantes en matière d'extradition 125

Trébizonde (Port franc de) 91

Tribunal arbitral mixte franco-allemand. — V. *Dommages.*

Turquie. — Extradition des coupables de massacres dans l'Empire ottoman . 144

Id. — *Traité de Sèvres.*

U

Université de droit international (L'). — Analyse du rapport du Dr NIEMEYER au XXXe Congrès de l'International Law Association . . 467

V

Vénézuéla. — V. *Arbitrage.*

Vente des choses (Règles internationales relatives à la). — Esquisse d'un avant-projet de règlement uniforme, présenté au XXXe Congrès de l'International Law Assocation. — Dr. JITTA 480

Pages

Vie internationale (Le droit international produit naturel de la). — International society and international law. — JESSE-S. REEVES (The American Journal of international law, 1921. p. 361). — R. des R. CH. D. V. 501

Visser (Sujet du concours) 362

Voies navigables d'intérêt international. — V. *Communications.*

Id. — V. *Fleuves internationaux.*

W

Wielingen (The Scheldt and the). — G.-W.-T. OMOND (Transactions of the Grotius Society, t. VI, p. 80). — Bibl. 187

Y

Yap (La controverse de l'île de). — CHARLES NOBLE GREGORY (The American Journal of international law, 1921, p. 419). — R. des R. CH. D. V. 502

TABLE DES NOTICES BIBLIOGRAPHIQUES [1]

A

Ariga (Nagao) .— La Chine et la grande guerre européenne au point de vue du droit international. Préface de M. Paul Fauchille, par *Ch. D. V.*, p. 188.

B

Balch (T.-W.). — « Arbritation » as a term of international Law, par *F.D. V.*, p. 190.
Barrault (H -E.). — V. *Gidel.*
Bellemans (T.). — V. *Koster.*
Brunet (René). — La Société des Nations et la France, par *Ch. D. V.*, p. 604.

C

Chabaud (G.). — La propriété industrielle, littéraire et artistique et les traités de paix. Préface de A. Pillet, par *Ch. D V.*, p. 186.
Cornil (G.). — Droit romain, aperçu historique sommaire, par *Fernand De Visscher.*, p. 506.
Cuq (Marcel-Edouard). — La nationalité des sociétés. Etude de jurisprudence et de législation comparées, par *Ch. De Visscher*, p. 366.

D

Dupuis (Charles). — Le droit des gens et les rapports des grandes puissances avec les autres Etats avant le Pacte de la Société des Nations, par *Ch. D. V.*, p. 602.
de Witt Dickinson (Edwin). — The equality of states in international law, par *F. D. V.*, p. 377.

F

Fauchille (Paul). — Traité de droit international public, 8e édition, par *Ch. De Visscher*, p. 373.

---

(1) Voir l'avertissement publié en tête de la table alphabétique des matières, p. 622.

G

Gidel (Gilbert) et Barrault (H.-E.) — Le Traité de paix avec l'Allemagne du 28 juin 1919 et les intérêts privés. Commentaire des dispositions de la partie X du Traité de Versailles, par *Ch. D. V.*, p. 510.

H

Holland (Sir Thomas Erskine). — Letters to The Times upon War and neutrality (1881-1920). With some commentary, 3e édition, par *Ch. D. V.*, p. 372.

Huber (Eugen). — Recht und Rechtsverwirklichung. Probleme der Gesetzgebung und der Rechtsphilosophie, par *Henri Rolin*, p. 371.

K

Kaeckenbeeck (G.). — International rivers (Handbooks prepared under the direction of the historical section of the Foreign Office, n° 149), par *Ch. D. V.*, p. 188.

Kosters (J.) et Bellemans (T.). — Les conventions de la Haye de 1902 et 1905 sur le droit international privé. Recueil de législation et de jurisprudence, par *Ch. D. V.*, p. 368.

L

Lambert (Ed.). — Le gouvernement des juges et la lutte contre la législation sociale aux Etats-Unis, par *F. D. V.*, p. 504.

Larnaude (F.). — La Société des Nations. Conférences faites à MM. les Officiers du centre des hautes études militaires de l'Ecole supérieure de guerre et de l'Ecole supérieure de marine, par *Ch. D. V.*, p. 185.

League (The) of Nations starts. An outline by its organisers, par *F. D. V.*, p. 190.

Leclère (L.). — La Question d'Occident. Les pays d'entre-deux de 843 à 1921, par *F. D. V.*, p. 505.

Lémonon (E.). — V. *Mérignhac.*

M

Mérignhac (A.) et Lémonon (E.). — Le droit des gens et la guerre de 1914-1918, par *Ch. D. V.*, p. 381.

Morellet (Jean). — L'organisation de la Cour permanente de justice internationale, par *F. D. V.*, p. 503.

P

Pepy (André). La Nationalité des Sociétés, par *Ch. De Visscher*, p. 366.

R

Rolin (Albéric). — Le droit moderne de la guerre. Les principes. Les conventions. Les usages et les abus, par *Ch. De Visscher*, p. 507.

S

Schucking (Walter) et Wehberg (Han). — Die Satzung des Völkerbundes, par *Ch. De Visscher*, p. 605.

Solano (John). — Labour as an international problem, par *C. D. L.*, p. 189.

Strupp (Karl). — La situation internationale de la Grèce (1821-1917). Recueil de documents choisis et édités avec une introduction historique et dogmatique, par *Andrea Rapisardi-Mirabelli*, p. 597.

T

Temperley (H.-W.-V.). — A history of the Peace Conference of Paris, par *V.*, p. 370.

Transactions of the Grotius Society. Volume VI. Problems of Peace and War, par *Ch. D. V.* p. 187.

Travers (M.). — Le droit pénal international et sa mise en œuvre en temps de paix et en temps de guerre, par *Pierre Arminjon*, p. 181, 364 et 511.

V

Vanderpol (A.). — La doctrine scolastique du droit de guerre, p. 192.

Vinogradoff (Sir Paul) — Outlines of historical jurisprudence, vol I. Introduction. Tribal Law, par *F. D. V.*, p. 602.

W

Wambaugh (Sarah). — A monograph of plebiscites, with a collection of official documents, par *F. D. V.*, p. 380.

Wehberg. — V. *Schucking*.

Witt Dickinson (de). — V. *De Witt Dickinson*.

RC

UNIVERSITY OF ILLINOIS LIBRARY

MAY 2 1922

TROISIÈME SÉRIE. — TOME II
QUARANTE-HUITIÈME ANNÉE

1921 — N° 6.
PARAIT TOUS LES DEUX MOIS

REVUE
DE
DROIT INTERNATIONAL
ET DE
LÉGISLATION COMPARÉE

FONDÉE PAR MM. ROLIN-JAEQUEMYNS, ASSER ET WESTLAKE.

PUBLIÉE SOUS LE PATRONAGE DE

MM.

Le baron Edouard ROLIN-JAEQUEMYNS, membre de l'Institut de droit international;

Paul HYMANS, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Bruxelles;

James Brown SCOTT, membre de l'Institut de droit international, président de l'Institut américain de droit international;

Jules VAN DEN HEUVEL, ministre d'Etat, professeur à l'Université de Louvain;

Le baron Albéric ROLIN, professeur émérite de l'Université de Gand, secrétaire général de l'Institut de droit international;

Paul FAUCHILLE, Directeur de la *Revue générale de Droit international public*, membre associé de l'Académie royale de Belgique, membre de l'Institut de droit international;

A. de LAPRADELLE, professeur à la faculté de droit de Paris, membre de l'Institut de droit international;

George Grafton WILSON, professeur à Harvard University, membre de l'Institut de droit international;

Et sous la direction de M. **Charles DE VISSCHER,**
professeur à l'Université de Gand, associé de l'Institut de droit international.

DIRECTION DE LA REVUE : 84, COUPURE, GAND

Administration :
GEORGES VAN CAMPENHOUT, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles.

LA HAYE
BELINFANTE FRÈRES

PARIS
A. PEDONE

TOUS DROITS RÉSERVÉS

SOMMAIRE DE LA PRESENTE LIVRAISON :

1. A. E. BLES, Un droit uniforme sur la nationalité 513

2. JEAN HOSTIE, Notes sur le statut relatif au régime des voies navigables d'intérêt international 532

Actualités :

La convention relative à la non-fortification et à la neutralisation des îles d'Aland (Genève 20 octobre 1921), par Fernand De Visscher 568

Revue des revues :

1. Revues de langue française 587
2. Revues de langue anglaise 590
3. Revues de langue allemande 594

Notices bibliographiques 597

Documents :

Cour d'appel de Bruxelles : Etat Portugais contre Sauvage (27 juin 1921); Note de M. H. A. R. 608

Table des matières 619

La *Revue de droit international* paraît tous les deux mois.
La Revue sert d'organe à l'Institut de droit international.
Prix de l'abonnement : Belgique, 35 francs; Union postale, 40 francs.

Prière d'adresser le montant à Georges Van Campenhout, secrétaire-gérant, 22, rue des Paroissiens, Bruxelles, ou au compte chèques postaux de la Revue, n° 49149, Bruxelles.

Ouvrages, brochures, etc., reçus par l'administration de la Revue.

La Revue rend compte
de toutes publications dont deux exemplaires lui sont adressés.

STOWELL (Ellery C.). — Intervention in international law. In-8° de VI et 558 p. John Byrne, Washington D. C., 1921.

PLANAS SUAREZ (Dr Simon). — Los Estranjeros en Venezuela. Su condicion ante el derecho público y privado de la Republica. Segunda edición, Centro Tipográfico Colonial, Lisbonne, 1917.

BENOIST (Jacques). — Un nouveau régime colonial. Les conventions de Saint-Germain-en-Laye. Extrait de la « Revue des Sciences Politiques ». Paris, Alcan, 1920.

DEL VECCHIO (Giorgio). — Sui principe generali del diritto, broch. de 62 pages. Società tipografica modenese, Modena, 1921.

GROTIUS. — Annuaire international pour les années 1919-1920. — Un vol. de 383 pages. La Haye, M. Nyhoff, 1921.

JEMOLO (A. C.). — La Commissione delle Riparazioni. Extrait de la « Rivista di diritto internazionale ». Anno XIII, fascic. IV. Rome, Athenaeum, 1921.

LAMBERT (Edouard). — L'Institut de droit comparé; son programme; ses méthodes d'enseignement. Leçon faite à la séance d'inauguration. Lyon, A. Rey, 1921.

Reports of the American Bar Association (Cincinnati, Ohio, 1921). Un vol. in-8° de 1,051 pages. Baltimore. The Lord Baltimore Press, 1921.

NIBOYET (J.-P.). — Les conflits de compétence entre les tribunaux d'Alsace et Lorraine et les autres tribunaux français. Une broch. de 13 pages. Extrait de la « Revue juridique d'Alsace et Lorraine », 1922.

NAST (Marcel). — La fonction de la jurisprudence dans la vie juridique française. Une brochure de 13 pages. Strasbourg, Imprimerie alsacienne, 1922.

HUDSON (Manley O.). — The Permanent Court of international justice. Une broch. de 30 pages. Extrait de la « Harvard Law Review ». Cambridge, U. S. A., 1922.

La « Revue de Droit international et de Législation comparée » compte parmi ses collaborateurs :

MM.

C.-D. Asser, avocat, Amsterdam, membre de l'Institut de droit international;

Thomas Willing Balch, avocat, Philadelphie;

Sir **Thomas Barclay**, membre du barreau anglais, membre de l'Institut de droit international, Paris;

Maurice Bourquin, professeur à l'Université de Bruxelles et à l'Ecole de Guerre;

Georges Cornil, professeur à l'Université de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique;

H. de Codt, directeur au ministère de la justice en Belgique, conseiller juridique au ministère des affaires étrangères, à Pékin;

Charles De Lannoy, professeur à l'Université de Gand, membre du Conseil colonial;

Le baron **Descamps**, ministre d'Etat, sénateur, membre de l'Académie royale de Belgique;

Fernand De Visscher, professeur à l'Université de Gand;

Paul Errera, avocat à la Cour d'appel, professeur à l'Université de Bruxelles, membre de l'Institut de droit international;

G. Flaischlen, conseiller à la Cour de cassation, Bucarest;

Sir **Thomas Erskine Holland**, K. C., ancien professeur à l'Université d'Oxford, ancien président de l'Institut de droit international;

MM.

W. Hrabar, professeur à l'Université de Dorpat;

Le vicomte **Kentaro Kaneko**, conseiller privé de l'Empereur du Japon, associé de l'Institut de droit international;

R. Kleen, ministre plénipotentiaire de Suède, membre de l'Institut de droit international;

Ernest Mahaim, professeur à l'Université de Liége, membre de l'Académie royale de Belgique;

Alex. Merignhac, professeur de droit public international à l'Université de Toulouse, membre de l'Institut de droit international;

Moore (J. Bassett), professeur au Columbia College, New-York, membre de l'Institut de droit international;

Le marquis **d'Olivart**, ancien professeur à l'Université centrale de Madrid, membre de l'Institut de droit international;

A. Pearce Higgins C. B. E., LL. D., Whewell professor of international law at Cambridge and professor of international law in the University of London, associé de l'Institut de droit international;

Henri Rolin, conseiller à la Cour d'appel de Bruxelles, professeur à l'Université;

Henri A. Rolin, avocat à la Cour d'appel de Bruxelles;

Maurice Vauthier, professeur à l'Université de Bruxelles, membre de l'Académie royale de Belgique.

9256 - Soc. an. M. Weissenbruch, imprimeur du Roi, 49, rue du Poinçon, Bruxelles.

UNIVERSITY OF ILLINOIS-URBANA
COMP.L.K21.D43XSER.3 C001
REVUE DE DROIT INTERNATIONAL ET DE LEGIL
48 1921
3 0112 020448764